



Trøndelag fylkeskommune

April 2022

FR 1193

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden fra januar til april 2022.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold, og kvalitetssikrere Arve Gausen og Margrete Haugum. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Oppdal, 19.04.2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Gjennom denne forvaltningsrevisjonen har Revisjon Midt-Norge SA undersøkt om salg av fylkeskommunale eiendommer skjer på en forsvarlig måte. Første del av rapporten handler om internkontrollen på området, mens vi i den andre delen har undersøkt tre utvalgte eiendomssalg.

Internkontrollrutiner

Fakta har blitt hentet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer. Faktagrunnlaget er målt opp mot tre fundamenter for enhver internkontroll; at den bør være basert på en risikokartlegging, at styrende dokumenter må være på plass, og at det må gjennomføres kontrollhandlinger for å forsikre seg om at rutinene etterleves.

Revisjonen har konkludert med at internkontrollen på området ikke er fullt ut tilfredsstillende. Det blir ikke gjennomført noen systematisk risikokartlegging, og fylkeskommunen mangler et reglement som forteller hvordan salgsprosessene skal gjennomføres. Etter revisjonens mening bør det også legges mer vinn på å dokumentere at det blir utøvd lederkontroll med saksbehandlernes arbeid.

Fylkesdirektøren har bebudet at det vil bli utarbeidet et reglement for avhending av eiendommer, herunder skriftlige rutiner for risikokartlegging og kontrollhandlinger. Dette er noe revisjonen ser nødvendigheten av.

Gjennomførte salgsprosesser

Revisjonen har undersøkt salget av Frøya videregående skole, samt salgene av tomtearealer ved Fosen videregående skole og på Brøset. Salgene er fylldig dokumentert, og vi har i hovedsak basert oss på dokumentgjennomgang. Revisjonen har målt funnene opp mot kriterier som handler om at salgene skal være politisk vedtatt, at likebehandlingsprinsippene skal ivaretas, og at statsstøtteregele skal overholdes. Utplukket er for snevert til å kunne uttale seg generelt om fylkeskommunens praksis, og funnene er dermed bare egnet til å i noe om hvordan de undersøkte salgene har blitt gjennomført.

Revisjonen mener at salget av tomtearealene ved Fosen videregående skole og Brøset har skjedd på en forsvarlig måte. Salget av Frøya videregående skole førte til en tvist, som ble løst gjennom et forlik. Løsningen innebar at eiendommen ble overdratt til Frøy Eiendom AS for et lavere oppgjør enn den markedsverdien som fremgikk av budrunden. Etter revisjonens mening medførte dette diskriminering av en annen budgiver. Vi mener også at det var grunn til tvil om transaksjonen var forenelig med statsstøtteregele, og at salget følgelig burde vært meldt til ESA før transaksjonen fant sted.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	7
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn.....	9
1.5 Rapportens oppbygging	11
2 Internkontroll.....	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier.....	12
2.3 Faktagrunnlag	12
2.3.1 Risikokartlegging.....	12
2.3.2 Styrende dokumenter.....	13
2.3.3 Kontrollhandlinger	18
2.4 Vurdering.....	19
2.4.1 Risikokartlegging.....	19
2.4.2 Styrende dokumenter.....	20
2.4.3 Kontrollhandlinger	20
3 Gjennomførte salgsprosesser.....	22
3.1 Problemstilling	22
3.2 Revisjonskriterier.....	22
3.3 Salg av gamle Frøya videregående skole.....	23
3.3.1 Faktagrunnlag.....	23
3.3.2 Vurdering	33
3.4 Salg av tomteareal ved Fosen videregående skole.....	34
3.4.1 Faktagrunnlag.....	34
3.4.2 Vurdering	37
3.5 Salg av tomteareal på Brøset i Trondheim.....	38
3.5.1 Faktagrunnlag.....	38
3.5.2 Vurdering	41
4 Høring	43
5 Konklusjoner og anbefalinger	44
5.1 Konklusjon.....	44
5.2 Anbefalinger	45
Kilder.....	46
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	48

Vedlegg 2 – Eiendomssalg	55
Vedlegg 3 – Høringssvar	56

Tabell

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.....	8
Tabell 2. Vedtatte avhendinger av eiendommer ifølge fylkesutvalgets sak 292/20	55
Tabell 3. Verdiestimat for fylkeskommunens eiendomsmasse ifølge fylkesutvalgets sak 292/20	55

Figurer

Figur 1. Organisering av Trøndelag fylkeskommunes eiendomssalg.....	11
---	----

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte den 28. september 2021 en forvaltningsrevisjon med tema salg av fylkeskommunal eiendom, og ba Revisjon Midt-Norge om å utarbeide en prosjektplan med forslag til problemstillinger, ressursbruk og øvrige rammer. Prosjektplanen ble behandlet i sak 65/21 den 23. november 2021.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om fylkeskommunens salg av eiendom blir gjort på en forsvarlig måte. Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

1. Har fylkeskommunen etablert internkontrollrutiner for eiendomssalg som sikrer at lover og regelverk på området blir overholdt?
2. Har salgsprosessen skjedd i tråd med vedtak, lover, regelverk og likebehandlingsprinsipp ved salg av
 - a. Frøya videregående skole?
 - b. Tomteareal ved Fosen videregående skole?
 - c. Tomteareal på Brøset i Trondheim?

Prosjektet er avgrenset til å omhandle salgsfasen. Det innebærer at saksbehandlingen og prosessene forut for salgsvedtakene ikke har blitt vurdert. I den grad vedtakene bygger på premisser som har relevans for salget, har dette blitt hensyntatt.

Utplukket av tre salgsprosesser vil ikke gi grunnlag for å uttale seg generelt om fylkeskommunens praksis. Revisjonen har bare belegg for å si noe om hvordan de undersøkte salgene har blitt gjennomført.

Salget av gamle Frøya videregående skole førte til en tvist som ble løst gjennom et utenomrettslig forlik vedtatt av fylkesutvalget. En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak, og revisjonen har derfor ikke vurdert om dette var den beste løsningen utfra partenes rettslige stilling.

1.3 Metode

Data for å svare på problemstillingene er basert på dokumentgjennomgang og intervjuer. I den grad det har vært mulig er data innhentet fra ulike kilder, noe som vil bidra til å sikre pålitelighet og gyldighet.

Dokumentene har blitt oversendt fra fylkeskommunen etter forespørsel fra revisjonen. I kildehenvisningene bakerst i rapporten er det gjengitt hvilke dokumenter dette mer konkret dreier seg om.

Vi har intervjuet sentrale aktører både for å få frem fakta rundt problemstillingene og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger. De fire intervjuene er gjennomført i form av videomøter, og revisjonen benyttet strukturerte intervjuguider. Spørsmålene var ikke gjort kjent for intervjuobjektene på forhånd. Det har blitt skrevet referat fra alle intervjuene, og alle disse er verifisert av intervjuobjektene.

Tabell 1. Oversikt over gjennomførte intervjuer.

Dato	Intervjuobjekt
7. januar 2022	Fylkesdirektør og bygge- og eiendomssjef (oppstartsmøte)
2. mars 2022	Bygge- og eiendomssjef og rådgiver ved eiendomsseksjonen
9. mars 2022	Eiendomsmegler hos Eiendomsmegler 1 Næringseiendom
10. mars 2022	Advokat ved seksjon jus og anskaffelser

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Rapportens faktadel ble verifisert av fylkeskommunen forut for høringsprosessen.

Datainnsamlingen for de tre salgene er avgrenset til fakta som har relevans for problemstillingen og de revisjonskriterier som er benyttet. For salget av Frøya videregående skole omfatter ikke disse en vurdering av partenes rettslige stilling opp mot avtaleretten i den tvisten som oppstod.

Alle de tre eiendomssalgene er fylldig dokumentert, og for å få en overkommelig rapport er fremstillingen av fakta basert på et utplukk av det mest relevante. Utplukket gir stort rom for skjønn, og innebærer dermed en fare for skjevheter i faktagrunnlaget. Det ble forsøkt å forebygge dette under faktaverifiseringen, ved at det ble bedt om tilbakemelding dersom fakta ga et misvisende bilde.

De tre eiendomssalgene ligger noe tilbake i tid. Revisjonen har vurdert skriftlige kilder som ble nedtegnet da salgene foregikk som mer pålitelige enn muntlige kilder basert på hukommelse. I den grad det ikke er overensstemmelse mellom disse kildene, har vi derfor lagt mest vekt på dokumentgjennomgangen. Fylkeskommunens journalføringsplikt vil i utgangpunktet sikre at

revisjonen har fått tilgang til relevante dokumenter. Revisjonen har foretatt en stikkprøve av dokumentjournalen for ett av salgene. Selv om vi ikke kan peke på noe avvik, gir det oss ingen sikkerhet for at alle relevante saksopplysninger fra eposter og samtaler er journalført.

Ovennevnte forhold tilsier at dokumentgjennomgang har vært den best egnede metoden i denne forvaltningsrevisjonen, men at informasjon fra intervju har vært nødvendig for å belyse de vurderingene som lå bak. Samlet sett vurderer revisjonen de innsamlede data som tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Fylkeskommunen har en stor portefølje av eiendommer. Eiendomsmassen må tilpasses endringer i behov og struktur for tjenesteytingen, noe som innebærer at det løpende må vurderes om eiendommer skal selges. Fylkeskommunen må ha en internkontroll som sikrer at administrasjonen gjør dette innenfor gjeldende regelverk, samtidig som det oppnås høyest mulig pris. I tillegg må gjennomføringen skje på en måte som ivaretar hensynet til en tillitsskapende forvaltning.

Juridisk rammeverk

Fylkeskommunalt eiendomssalg hører i utgangspunktet inn under det privatrettslige området. På samme måte som for private aktører må salg skje i tråd med avtalerettslige prinsipper. Avtalerettens utgangspunkt hviler på hensynene til lojalitet, forutberegnelighet og rimelighet, hvor partene har frihet til å velge form og innhold for avtaler og saksforberedelse. For en offentlig aktør må disse prinsippene harmoniseres mot de forvaltningsreglene som uansett kommer til anvendelse.

Eiendomssalg faller utenfor forvaltningslovens regler for enkeltvedtak, ettersom det ikke dreier seg om utøving av offentlig myndighet. Men også denne virksomheten er omfattet av lovens alminnelige bestemmelser, blant annet om habilitet, saksbehandlingstid, veiledning og taushetsplikt. Lovutvalget for ny forvaltningslov³ pekte på at saksbehandlingsregler for privatrettslige avtaler kan være til hinder for gode avtalevilkår, og har foreslått at de begrenses til habilitet og taushetsplikt. Forvaltningen er også underlagt ulovfestede og mer dynamiske prinsipper for god forvaltningsskikk. Blant disse prinsippene vil *hensynet til likebehandling* stå sentralt når flere aktører konkurrerer om samme kontrakt.

³ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. S. 442-443

Salg av fylkeskommunale eiendommer er omfattet av statsstøttereglene i EØS-avtalen. Regelverket for statsstøtte har til hensikt å forhindre at offentlig støtte bidrar til konkurransevridning i næringslivet. Å selge en fylkeskommunal eiendom under markedspris vil i utgangspunktet bli rammet av reglene. Hovedprinsippet er at det offentlige må ivareta sin eierrolle på samme måte som en privat investor ville gjort. For å avgjøre om et salg utgjør statsstøtte, må man utføre en *markedsinvestortest*⁴. Testen går ut på å vurdere om salget er gjort på markedsmessige vilkår, hvor den offentlige selgeren opptrer på tilsvarende måte som en privat aktør ville gjort i samme situasjon.

En tillitsskapende forvaltning

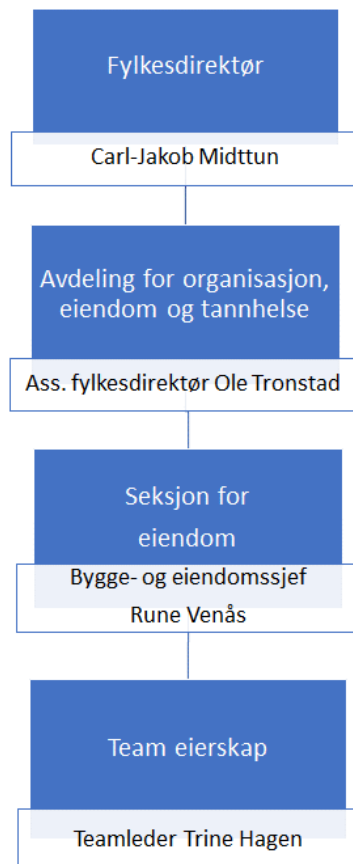
Salgsavtaler kan omfatte store verdier, hvor samfunnet har interesser i at fylkeskommunen forvalter verdiene på en forsvarlig måte. Dette tilsier stor grad av åpenhet og transparens under salgsprosessene, hvor offentlighetsloven danner rammeverket. Kravene til en åpen og etterprøvbar forvaltning kan imidlertid komme i konflikt med behovene for å holde kortene inn til brystet i en forhandlingssituasjon. Offentlighetsloven har unntaksbestemmelser for å sikre en forsvarlig saksbehandling i slike tilfeller. Det er viktig at slike unntak ikke dras for langt, og at hensynet til en åpen forvaltning blir tillagt avgjørende betydning når hjemmelen for unntaksbestemmelser blir vurdert.

Rutiner for god internkontroll har blant annet til hensikt å forebygge misligheter. Flere saker i kommuneforvaltningen de siste årene har vist at eiendomshandler er et særlig risikoutsatt område. Bevisstgjøring om habilitetsregler og etiske retningslinjer kan skape en kultur som forebygger slike hendelser, men det kreves også et kontrollsystem som overvåker at regelverket overholdes. KS sitt etikkutvalg har kommet med flere anbefalinger som kan tjene som rettesnorer for dette arbeidet. I prosesser hvor taushetsplikt og dokumentskjerming begrenser mulighetene for innsyn, må det utvises særskilt aktsomhet under habilitetsvurderingene. Tilliten til forvaltningen avhenger ikke bare objektive fakta, men også av hvordan forholdene kan bli oppfattet av omverdenen.

⁴ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Veileder i EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Administrativ organisering

Figur 1. Organisering av Trøndelag fylkeskommunes eiendomssalg.



Kilde: Trøndelag fylkeskommunes hjemmeside

1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapittelet har vi presentert bestillingen, problemstillinger, metoden og bakgrunnen for prosjektet. Hver av de to problemstillingene har fått sitt eget kapittel, kapittel to og tre. Der presenteres revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurderinger. Fylkesdirektørens uttalelse til den foreløpige rapporten vil bli omtalt i kapittel 4, mens vi i kapittel 5 drar konklusjoner og kommer med anbefalinger. Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, mens fylkesdirektørens høringssvar til den foreløpige rapporten blir lagt inn som vedlegg 3.

2 INTERNKONTROLL

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for dette temaet:

Har fylkeskommunen etablert internkontrollrutiner for eiendomssalg som sikrer at lover og regelverk på området blir overholdt?

2.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er vurdert opp mot disse revisjonskriteriene:

- Internkontrollen for eiendomssalg bør være basert på en risikokartlegging
- Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for eiendomssalg
- Rolle- og ansvarsfordelingen for eiendomssalg skal være tydelig avklart
- Habilitetsvurderinger bør dokumenteres og kontrolleres
- Det skal være etablert kontrollrutiner for at eiendomssalg skjer i tråd med regelverk

Utleddningen av revisjonskriteriene er omtalt i vedlegg 1.

2.3 Faktagrunnlag

I det følgende presenteres data om eiendomsseksjonens risikokartlegging, styrende dokumenter og kontrollhandlinger.

2.3.1 Risikokartlegging

Risiko- og sårbarhetsanalyser

Fra eiendomsseksjonen opplyses det⁵ at de ikke har noen generelle rutiner for risikokartlegging av seksjonens virksomhet knyttet til avhending av eiendom. For det enkelte byggeprosjekt blir det foretatt konkrete risiko- og sårbarhetsanalyser, og de har også rutiner for risikoanalyser knyttet til fylkeskommunens beredskapsarbeid. Slike analyser omfatter ikke eiendomssalg, men bygge- og eiendomssjefen mener at dette blir ivaretatt gjennom bruk av megler.

⁵ Opplysninger fra intervju den 2. mars 2022 med bygge- og eiendomssjef og rådgiver ved seksjonen

Fylkeskommunens egenvurdering av risikoforhold

Bygge- og eiendomssjefen forteller at det ved salg av fylkeskommunale eiendommer kan være spørsmål om store verdier, men at det ikke er mange saker i året. Han peker på at eiendomssalg er knyttet til særskilte vedtak, og at det er tett vedtaksoppfølging på politisk nivå.

Bygge- og eiendomssjefen trekker frem habilitet som ett av de mest kritiske risikoelementene knyttet til eiendomssalg. Dette forebygges til en viss grad gjennom bruk av eiendomsmegler, som er underlagt lovbestemmelser med spesifikke krav til uavhengighet⁶. I tillegg peker han på en iboende risiko for ikke å oppnå den ønskede prisen.

De viktigste risikodempende tiltakene er etter bygge- og eiendomssjefens vurdering at seksjonen besitter den nødvendige kompetansen, og at det sørges for at regelverket følges.

Kunnskap og kompetanse knyttet til eiendomssalg

I følge bygge- og eiendomssjefen skjer avhending som oftest på det åpne markedet, og da brukes eiendomsmegler. Der det forekommer direktesalg blir det gjennomført med bakgrunn i en markedsvurdering gjennom innleie av ekstern kompetanse.

Bygge- og eiendomssjefen forteller at han har tre ansatte med relevant bakgrunn på eierskapsteamet, hvor to har juridisk kompetanse og én har eiendomsmeglerkompetanse. Bygge- og eiendomssjefen er i aktiv dialog med disse tre, og forteller at det i enheten for jus og anskaffelser er ytterligere 3-5 advokater med relevant kompetanse i fylkeskommunen. Ved salg gjennom megler dras det hovedsakelig veksler på den eksterne juridiske kompetansen til meglerfirmaet.

På spørsmål om egenkompetansen om statsstøttereglene forteller bygge- og eiendomssjefen at det forventes at de ansatte setter seg inn i regelverket, og han mener at seksjonen har kunnskap om hvilke utfordringer som ligger i reglene. Men han er innforstått med at dette er et komplekst område.

2.3.2 Styrende dokumenter

Delegering av myndighet

I fylkeskommunens delegeringsreglement av 16. desember 2020 har fylkesutvalget fått myndighet til å

«Vedta enkeltsaker vedrørende omsetning av eiendom innenfor gitte rammer»⁷

⁶ Eiendomsmeglingsloven (LOV-2017-12-15-106), kapittel 5

⁷ Pkt 4.1 om fylkesutvalgets myndighet i bygge- og eiendomssaker

Bygge- og eiendomssjefen forteller at dette må forstås slik at *alle* eiendomssalg må godkjennes politisk, men at praksis for saker av mindre betydning er at de kan besluttet administrativt og legges frem for fylkesutvalget som orienteringer. Revisjonen spurte om delegeringsreglementet innebærer at alle *avtaler* om eiendomssalg må godkjennes politisk, eller om det er tilstrekkelig med et vedtak som sier at eiendommen skal selges. Bygge- og eiendomssjefen forteller om en praksis der det oppfattes som tilstrekkelig med et salgsvedtak, og at avtalegodkjenningen gjøres administrativt.

Ifølge delegeringsreglementets punkt 8.2 har fylkesdirektøren fått myndighet til å

- Signere dokumenter på vegne av Trøndelag fylkeskommune i eiendoms- og arealsaker
- Fastsette retningslinjer for behandling av bygge- og eiendomsforvaltningssaker

Fylkesdirektøren fastsatte reglement for videredelegering av sin myndighet den 1. november 2021. I punkt 4.1 fremgår det at assisterende fylkesdirektør og direktørene for avdelingene har fullmakt til å

- Underskrive avtaler og kontrakter som faller inn under sine ansvarsområder
- Underskrive avtaler og kontrakter på vegne av fylkeskommunen på grunnlag av vedtak fattet i fylkeskommunale organer

I punkt 5.1.2 i samme reglement er ni eksplisitte myndighetsområder delegert til seksjon eiendom, herunder å signere dokumenter på vegne av Trøndelag fylkeskommune i eiendoms- og arealsaker.

Fylkesordføreren ga i brev av 3. desember 2019 særskilt fullmakt til bygge- og eiendomssjefen til å signere dokumenter på vegne av Trøndelag fylkeskommune i eiendoms- og arealsaker. Det er angitt at denne fullmakten er gyldig til 31. desember 2022.

Politisk styring av eiendomssalg

Politiske organ har lagt noen føringer for avhending av eiendommer. Ved behandlingen av utfordringsdokumentet til økonomiplanen for 2021-2024⁸ ble følgende vedtatt:

«Som et ledd i budsjettbehandlingen høsten 2020 bes fylkesrådmannen legge fram sak for fylkestinget der fylkeskommunens eiendomsportefølje gjennomgås. Gjennomgangen inneholder en vurdering av eie/leiedimensjonen og avhending av bygg (.....) Fylkesrådmannen legger saken først til Fylkesutvalget som retningslinje for behandling av økonomiplan 21-24 i Fylkestinget»

⁸ Fylkestingets sak 85/20 av 17. juni 2020

Dette ble fulgt opp med en sak for fylkesutvalget den 20. oktober 2020⁹. Administrasjonen hadde utarbeidet verdiestimat for fylkeskommunens eiendomsmasse, og fylkesdirektøren ga i sin drøfting uttrykk for at prioritering av avhendingsobjekter burde vurderes utfra hva som var mest kostnadseffektivt for tjenesteproduksjonen. I prioritert rekkefølge anga fylkesdirektøren at utviklingseiendommer, administrasjonsbygg, tannklinikker og samferdselsbygg kunne bli aktuelle som forslag til salgsobjekt i fremtidige økonomiplaner. For skolebygg ble det anbefalt fortsatt eie. Fylkesutvalget fattet følgende vedtak:

1. Trøndelag fylkeskommune skal som hovedregel eie sine bygg og organisere de i virksomheten, spesielt gjelder dette videregående skoler
2. Tidligere vedtatte avhendinger av eiendommer som er angitt i saksfremlegget realiseres med unntak av bussdepot Sandmoen¹⁰. De to administrasjonsbyggene i Steinkjer og Trondheim kommer som egne saker.
3. Fylkesutvalget ønsker ikke å gå videre med etablering av et fylkeskommunalt holdingselskap.

I fylkeskommunens økonomiplan for 2021-2024 ble konsekvensene av fylkesutvalgets vedtak presentert som en liste over de eiendommene som enten skulle utvikles eller avhendes. Verdiestimatet var tallfestet til 800 millioner kroner¹¹. I kapittel 4.5 om eiendomsstrategier heter det:

«Det vil i løpet av 2021 bli fremlagt egen sak for å vedta en fylkeskommunal eiendomsstrategi»

Dette ble ikke fulgt opp, og er gjentatt i økonomiplanen for 2022-2025. I kapittel 4.6 i fylkesdirektørens budsjettkommentarer heter det:

«Vi har i dag ikke en samlet eiendomsstrategi for grunneiendommer og bygningsmasse. Men vi har noen delstrategier og handlingsplaner for eiendomsforvaltningen som skolebruksplanlegging, ressurstildeling drift, klimastrategi, anskaffelsesstrategi og 24/7-kulturstrategi. Fylkesdirektøren ønsker å utvikle en helhetlig eiendomsstrategi for hele organisasjonen som skal ivareta våre politiske ambisjoner. Rammeverket for en slik strategi må være regelverk, vår organisasjon, våre ressurser og våre arbeidsoppdrag.»

⁹ Fylkesutvalgets sak 292/20

¹⁰ Tabellen er gjengitt i vedlegg 2

¹¹ Hovedtallene er gjengitt i vedlegg 2

Bygge- og eiendomssjefen forteller at dette arbeidet ikke har kommet i gang, men at igangsetting har blitt drøftet på ledernivå. Han opplyser at den forsinkede fremdriften delvis skyldes skifte av administrativ toppleder.

Etisk standard for Trøndelag fylkeskommune

Dokumentet ble fastsatt i april 2019. Innledningsvis heter det:

«Trøndelag fylkeskommune forvalter offentlige midler og er avhengig av tillit og respekt når vi handler på vegne av felleskapet. Personer ansatt i fylkeskommunen skal være seg bevisst på at de forvalter felleskapets midler. Tilgjengelige ressurser skal brukes til vedtatte formål og på en mest mulig effektiv måte. (...) Alle avdelinger skal bruke reglene for å styrke den etiske bevisstheten.»

Under temaet «åpenhet og tilgjengelighet» er blant annet følgende retningslinjer angitt:

«Det skal være åpenhet om fylkeskommunens virksomhet slik at det er enkelt for innbyggerne å gjøre seg kjent med vårt virke.»

Om «arbeidsforhold og habilitet» heter det:

«Vi sørger for at egen habilitet blir vurdert før vi saksbehandler eller treffer avgjørelser.»

Fra eiendomsseksjonen blir det opplyst at de ikke har gjennomført noen særskilt oppfølging knyttet til fylkeskommunens etiske standard, slik som eksempelvis samlinger for seksjonen med etiske refleksjoner som tema. Men ansatte har blitt gjort kjent med standarden gjennom intern epost.

Internkontrollsystem

Eiendomsseksjonen benytter de gjennomgående fylkeskommunale systemene for internkontroll. Bygge- og eiendomssjefen peker imidlertid på at mye av internkontrollen fremdeles er fragmentert, og at det gjenstår et arbeid med å få på plass et helhetlig og overordnet internkontrollsystem tilpasset den nye organiseringen.

Det er ikke etablert noe skriftlig reglement for eiendomssalg. Bygge- og eiendomssjefen forteller at seksjonen mangler systematisering av en del skriftlige rutiner, herunder også for salg av eiendom. Men noen rutiner for eierskapsteamet ble etablert ved sammenslåingen i 2018.

Temaet var omtalt i kommentarene til økonomiplanen for 2022-2025, hvor det heter¹²:

¹² Kapittel 4.6 i fylkesdirektørens forslag til økonomiplan for 2022-2025

«Vi har ikke noe reglement for avhending, men dette bør med i en fremtidig eiendomsstrategi. Primært søkes eiendommer avhendet gjennom åpne budprosesser, men direktesalg kan forekomme, normalt med basis i uavhengige verditakster.»

Bygge- og eiendomssjefen forteller at det er intensjonen at reglement og rutiner for eiendomssalg vil bli utarbeidet under det forestående arbeidet med en fylkeskommunal eiendomsstrategi. Han understreker imidlertid at de har en innarbeidet praksis for hvordan ting skal gjøres, blant annet ved at det skal benyttes megler og at det skal foreligge takst ved salg av eiendom.

Journalføring, arkivering og dokumentinnsyn

Fra eiendomsseksjonen opplyses det¹³ at alle relevante saksdokumenter ved eiendomssalgene blir journalført, herunder også relevante eposter. Dokumenter knyttet til forhandlinger blir stort sett unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetslovens § 23, 1. ledd¹⁴. Dokumentskjermingen blir ifølge eiendomsseksjonen fjernet når salgsprosessen er gjennomført.

Etter forvaltningslovens § 13 har fylkeskommunen taushetsplikt, og dermed plikt til å unnta dokument fra offentlighet¹⁵, for kjennskap til

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Unntak fra offentlighet av konkurransehensyn kan bli påberopt av partene i en salgsprosess. Det følger av forvaltningslovens §§ 13a og 13b at fylkeskommunen i slike tilfeller må gjøre en selvstendig og konkret vurdering av om betingelsene for unntak er til stede. Fra eiendomsseksjonen opplyses det at de har kjennskap til denne plikten, men at de ikke kan peke på tilfeller der det har vært aktuelt å gjøre slike vurderinger ved eiendomssalg. Dersom det er spørsmål om innsyn som kommer på spissen, vil fylkeskommunens juridiske kompetanse bli trukket inn.

¹³ Opplysninger fra intervju den 2. mars 2022 med bygg- og eiendomssjef og rådgiver ved seksjonen

¹⁴ Offentlighetslovens § 23, 1. ledd: «Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkrevd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet»

¹⁵ Offentlighetslovens § 13, 1. ledd: «Opplysningar som er underlagt teieplikt i lov, eller medhald av lov, er unntekne frå innsyn»

2.3.3 Kontrollhandlinger

På generelt grunnlag uttaler bygge- og eiendomssjefen at det ikke finnes skriftlige kontrollrutiner som bekrefter at de ansatte gjør den jobben de er satt til å gjøre.

Habilitetsvurderinger

Fra eiendomsseksjonen opplyses det¹⁶ at de ikke har noen særskilte kontrollrutiner for de ansattes habilitet, eksempelvis i form av egenerklæringer. Det utøves heller ingen kontroll med at eksterne leverandører av takst- og meglertjenester gjennomfører habilitetsvurderinger. Eiendomsseksjonen henviser i den sammenheng til de lovpålagte uavhengighetsvurderingene for bransjen, og at det legges til grunn at leverandørene har internkontrollsystem som ivaretar dette.

Overholdelse av statsstøttreglene

Eiendomsseksjonen har ingen særskilte kontrollrutiner for at direktesalg skjer i overensstemmelse med statsstøttreglene. Fra seksjonens side poengteres det at dette kun vil ha relevans i enkeltstående tilfeller der eiendommer selges direkte til kommersielle aktører under markedsverdi, og at risikoen vurderes fortløpende der dette er aktuelle problemstillinger.

Likebehandling under salgsprosessen

Eiendomsseksjonen viser til at den faglige utførelsen fra meglers side er underlagt en egen lov¹⁷, og at kjøp av disse tjenestene dermed omfatter krav til at megler skal opptre i tråd med regelverket. Seksjonen oppfatter det som fylkeskommunens oppgave å påse at forvaltningsreglene overholdes, mens megler selv må påse at han holder seg innenfor meglerloven og annet regelverk som bransjen er underlagt.

Dokumentasjon og journalføring

Eiendomsseksjonen har ingen særskilte skriftlige kontrollrutiner for å overvåke at saksbehandlerne journalfører alle relevante dokument knyttet til eiendomssalg.

Justeringsreglene for momskompensasjon

Ved investering i bygninger og anlegg får fylkeskommunen kompensert momsutgifter. Dersom eiendommen overdras til annen virksomhet før 10 år har gått, plikter fylkeskommunen enten å justere momsoppgjøret, eller å overføre rett og plikt til fremtidig justering til ny eier.

¹⁶ Opplysninger fra intervju den 2. mars 2022 med bygg- og eiendomssjef samt rådgiver ved seksjonen

¹⁷ Lov om eiendomsmegling (LOV-2017-12-15-106)

Fra eiendomsseksjonen blir det opplyst at fylkeskommunen har de registre og opplysninger som kreves for å holde oversikt over eiendeler med mulig justeringsplikt, og at de kjenner regelverket. At registrene er på plass, ble bekreftet av Revisjon Midt-Norges forenklede etterlevelseskontroll av 22. februar 2022.¹⁸

Kvalitetssikring av eiendomsmeglers jobbutførelse

Fylkeskommunen har rammeavtale med Eiendomsmegler 1, og gjør avrop på avtalen for det enkelte salgsoppdrag. Fra eiendomsseksjonen fortelles det at de ikke har noen kontrollhandlinger for meglers jobbutførelse, men at det forutsettes at arbeidet utføres i tråd med det regelverket som meglerne er underlagt. Dette er kontraktsfestet i rammeavtalen¹⁹, hvor det heter at «der ikke annet er sagt her, gjelder Lov om eiendomsmegling og Forskrift om eiendomsmegling».

Kvalitetssikring av saksbehandlers arbeid

Ifølge opplysninger fra eiendomsseksjonen holdes det jevnlig dialog mellom saksbehandler, leder og kollegaer i eierskapsteamet underveis i salgsprosessene. Seksjonen har ingen sjekkliste eller annen standardisert dokumentasjon på denne kvalitetssikringen utover interne møtereferater og eposter.

Saksframlegg for politisk nivå utarbeides normalt av seksjonsleder, også dette i dialog med saksbehandler. Alle saksframlegg behandles av fylkesdirektøren før de publiseres.

2.4 Vurdering

2.4.1 Risikokartlegging

Internkontrollen for eiendomssalg er ikke basert på noen systematisk risikokartlegging.

Revisjonen betrakter systematisk risikokartlegging som et nødvendig fundament for all internkontroll. Ved å identifisere hvor risikoen og konsekvensene av uønskede hendelser er størst, skapes det et kunnskapsgrunnlag for å sette inn tiltak på rett område. Dette er et lederansvar.

Revisjonens hovedinntrykk er at ledelsen er bevisst om risikoforholdene, men at det ikke er etablert tilstrekkelige rutiner for å gjennomgå og dokumentere risikostyringen. Vi savner et

¹⁸ Etterlevelseskontrollen ble behandlet i kontrollutvalgets sak 7/22 den 8. mars 2022.

¹⁹ Rammeavtale om eiendomsmegler tjenester for næringsbygg med Eiendomsmegler1 Midt-Norge AS av 24.05.17.

dokument som viser at eiendomsseksjonen på en systematisk måte kartlegger og vurderer risikoen for at ting kan gå galt, og hvilke risikoreduserende tiltak som settes inn.

2.4.2 Styrende dokumenter

Fylkeskommunen har ikke etablert formelle rutiner og retningslinjer for eiendomssalg.

Revisjonen savner et styrende dokument som angir hvordan eiendomssalg skal gjennomføres. Etter vår vurdering er stående retningslinjer og tilhørende rutinebeskrivelser av vesentlig betydning for internkontrollen på området.

Revisjonen har merket seg som positivt at rammeverket i form av fullmakter, etiske retningslinjer og journalføringsrutiner er på plass, og at vi har fått beskrevet en praksis både for politisk godkjenning og håndteringen av eiendomssalg som ikke har åpenbare svakheter. Hovedprinsippet er at eiendommer blir avhendet gjennom åpne budprosesser med bruk av megler, og at det i unntakstilfeller med direktesalg blir fastsatt uavhengige verditakster.

I budsjettpremissene for 2022 er det lagt til grunn at fylkeskommunen skal fastsette et reglement for avhending av eiendommer som et ledd i utviklingen av en helhetlig eiendomsstrategi. Dette er ikke på plass i dag, og revisjonen ser nødvendigheten av et slikt reglement.

Rolle- og ansvarsfordelingen for eiendomssalg er tydelig avklart.

Etter revisjonens vurdering åpner ikke delegeringsreglementet og arbeidsfordelingen i fylkesdirektørens administrasjon for uklarheter om roller og ansvar ved avhending av eiendommer. Fylkesutvalget har myndighet til å vedta enkeltsaker, mens jobben utføres i eiendomsseksjonens eierskapsteam.

2.4.3 Kontrollhandlinger

Habilitetsvurderinger blir ikke dokumentert eller kontrollert.

Det er av avgjørende betydning for en tillitsskapende forvaltning at det ikke oppstår mistanke om bindinger mellom offentlig ansatte, meglere og private aktører som erverver eiendommer. Revisjonen mener derfor at habilitetsvurdering er noe av det mest kritiske innen internkontrollen for eiendomssalg.

De ansatte som er involvert i eiendomssalg vurderer sin egen habilitet fra sak til sak. Dette er en grunnleggende forutsetning, men den særskilte aktsomheten som bør vises på dette saksområdet tilsier etter revisjonens mening at vurderingene bør dokumenteres og følges opp med kontrollhandlinger. Eksempelvis gjennom egenerklæringer og sjekklister som forelegges nærmeste leder.

Fylkeskommunen har i liten grad etablert kontrollrutiner for at eiendomssalg skjer i tråd med regelverket.

Revisjonens hovedinntrykk er at ledelsen har en tillitsbasert tilnærming til saksbehandlernes arbeid, der det i begrenset grad gjennomføres særskilte kontrollhandlinger.

Formålet med kontrollhandlinger er å kvalitetssikre arbeidet som blir utført. Revisjonen har forståelse for at kvalitetssikringen i stor grad blir ivaretatt gjennom den løpende dialogen mellom saksbehandler, kollegaer og ledere. Vi anser det imidlertid som en svakhet at det ikke kan dokumenteres i ettertid at lederkontroll har blitt utøvd. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom sjekklister som fylles ut av saksbehandler og kontrolleres av nærmeste leder.

3 GJENNOMFØRTE SALGSPROSESSER

3.1 Problemstilling

Har salgsprosessen skjedd i tråd med vedtak, lover, regelverk og likebehandlingsprinsipp ved salg av

- a. Frøya videregående skole?
- b. Tomteareal ved Fosen videregående skole?
- c. Tomteareal på Brøset i Trondheim?

3.2 Revisjonskriterier

Innsamlede data er målt opp mot disse revisjonskriteriene:

- Eiendomssalg skal være politisk vedtatt
- Dersom det ikke kan dokumentere at eiendomssalg til kjøpere med økonomisk aktivitet har skjedd på markedsmessige vilkår, skal salget notifiseres hos ESA før det finner sted

Eiendommer som har blitt solgt direkte uten budkonkurranse blir også vurdert opp mot følgende:

- Direktesalg av fylkeskommunale eiendommer skal være særskilt begrunnet og verdsatt gjennom uavhengig takst

Dersom salget har skjedd etter budkonkurranse benyttes i stedet følgende tilleggskriterier:

- Utlysing av eiendomssalg skal være åpent og transparent
- Budgivere skal likebehandles under budprosessen
- Det skal dokumenteres at eiendommen er solgt til den budgiveren som vant konkurransen etter kriterier fastsatt i utlysingen

Utlædningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Salg av gamle Frøya videregående skole

3.3.1 Faktagrunnlag

Bakgrunnen for salget

Sør-Trøndelag fylkesting vedtok den 27. oktober 2010²⁰ en samarbeidsavtale med Frøya kommune om å samlokalisere videregående skole og kommunalt kulturhus i et nybygg på Sistranda. Etter at Frøya kommune hadde behandlet samarbeidsavtalen, vedtok fylkestinget den 8. desember 2010²¹ at samarbeidsprosjektet skulle gjennomføres. Ved ferdigstillelse ville ikke fylkeskommunen lenger ha behov den gamle skolen på Sistranda.

Politiske vedtak om salget

Sør-Trøndelag fylkesting og fylkesutvalg hadde i perioden 2010-2012 flere saker til behandling om ny videregående skole²² på Frøya. Ingen av vedtakene anga eksplisitt at den gamle skoleeiendommen skulle selges. Det var imidlertid en forutsetning fra fylkestingets side at det skulle være et «nullprosjekt» både når det gjelder investerings- og driftskostnader sammenholdt med behovene for den eksisterende skolen²³. Det fremgikk av saksopplysningene i fylkestingets sak 132/10 at salgsinntektene skulle delfinansiere investeringen med anslagsvis 10 millioner, og at dette var en forutsetning for at prosjektet skulle bli selvfinansierende.

Forutsetningen om at den gamle skolen skulle selges fremgår også av budsjettkommentarene til fylkesrådmannens forslag til strategiplan for 2012-2015, hvor det heter²⁴:

«Utbyggingsavtale mellom partene er vedtatt. Reduksjon av skolens areal og delfinansiering gjennom salg av eksisterende skoleanlegg gir prosjektet en selvfinansierungsgrad på 98 % for fylkeskommunens andel.»

Takst av markedsverdi

Holmen takst ved Per Arne Gustad takserte eiendomsverdien etter oppdrag fra Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2009. Fra eiendomsseksjonen fortelles det at oppdraget ligger så langt tilbake i tid at det ikke er representativt for hvordan takstopppdrag tildeles i dag, og at det på grunn av flere skifter av arkivsystem ikke har lyktes med å finne dokumentasjon på

²⁰ Fylkestingets sak 100/2010

²¹ Sak 132/2010 i Sør-Trøndelag fylkesting

²² Fylkestingets sak 100/10 og 132/10. Fylkesutvalgets sak 254/12

²³ Vedtak i fylkestingets sak 100/10

²⁴ Strategiplan 2012-2015, fylkesrådmannens forslag, s. 191

anskaffelsen. Nå inngår arbeidet med å vurdere markedsverdi og utarbeide tilstandsvurdering som en del av rammeavtalen med Eiendomsmegler 1. Rammeavtalen ble inngått for fire år i mai 2017, med opsjon på forlengelse med ett år.

Ifølge takstrapport av 13. mars 2009 anslo takstmannen markedsverdien til 4 millioner. I takstmannens kommentarer til verdivurderingen heter det:

«Bygningen ligger sentralt i kommunesenteret Sistranda og bygningsmassen er dels oppført i 1980 og dels i 1996. Bygningene har vært jevnlig vedlikeholdt. Bygningene er innredet til skoleformål, og bruk av bygningene til andre formål forutsetter ombygging. Det er gjort vurderinger på evt delvis ombygging til leiligheter, men det ble konkludert med at markedet for flere leiligheter på Sistranda for tiden er usikkert. Det er for tiden flere nye leiligheter for salg og det er planlagt leiligheter som ikke er igangsatt bygd grunnet liten interesse. Det er i denne verdivurderingen gjort forutsetninger for en evt framtidig bruk til andre formål enn i dag og disse er listet opp i pkt. 10 kontrakts og leieforhold. Det forutsettes også at eiendommen omreguleres til nye tiltak.»²⁵

Garantierklæring

I brev av 18. mars 2009 fra Gustav Witzøe og Helge Gåsø til Sør-Trøndelag fylkeskommune heter det:

«Undertegnede har delvis deltatt i og er løpende informert om møtevirksomheten og arbeidet som har funnet sted mellom Frøya kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune for å få realisert nytt kulturhus og nye lokaler for Frøya Videregående skole m.m. (...) Vi er videre innforstått med at fylkeskommunen er avhengig av å få solgt den nåværende skolebygningen til en riktig pris. Vi er videre kjent med at det foreligger en takst på eiendommen som etter vår mening er for lav. Under forutsetning av at det blir bygd ny videregående skole på Frøya, vil vi garantere overfor fylket en minstepris på kr 10.000.000,- ti millioner kroner for kjøp av eksisterende bygningsmasse. (...) Begge partene er juridisk solidarisk for kjøpet.»

Garantierklæringen var vedlagt til behandlingen av fylkestingets sak 132/10 den 8. desember 2010.

²⁵ Pkt 10 forutsetter utleie av 900 kvm til kontorformål og øvrige lokaler til «ulike formål».

Megleroppdrag

Sør-Trøndelag fylkeskommune utlyste en konkurranse for bruk av meglerfirma, med tilbudsfrist 21. april 2016. I konkurransegrunnlaget (udatert) heter det:

«Salget skal utlyses på det åpne markedet og må skje til markedspris, dog ikke under minimumssum fastsatt i senere avtale. I dette arbeidet ønsker Sør-Trøndelag Fylkeskommune å knytte til seg bistand fra meglerfirma med næringsbygg, næringsarealer og salg av offentlig eiendom som kompetanse.»

I konkurransegrunnlaget ble det opplistet som kvalifikasjonskrav at meglerfirmaet skulle ha erfaring fra oppdrag med næringstomter og større arealer, ha kjennskap til området, samt at firmaattest, autorisasjon, HMS-erklæring og skatteattest måtte fremlegges. I tillegg ble vektete tildelingskriterier angitt.

Ifølge anskaffelsesprotokollen ble invitasjon til å delta i konkurransen sendt til «3 markedsledende meglere i Trondheim».

Protokollen viser at det ved anbudsåpning den 22. april 2016 var mottatt to bud, fra Norion Eiendomsmegling og Eiendomsmegler 1. Med henvisning til et eget dokument for sammenstilling mot tildelingskriteriene, ble konkurransen vunnet av Eiendomsmegler 1. I anskaffelsesprotokollens punkt 10 heter det:

«Prosjektleder for anskaffelsen har vurdert habilitetsforhold og bekrefter at anskaffelsen ikke vil være i strid med gjeldende lovverk.»

Megleroppdraget for Eiendomsmegler 1 ble formalisert i en standardavtale for megleroppdrag datert av partene 9. og 30. mai 2016. Under henvisning til lov om eiendomsmegling, ble det angitt at megleren ikke hadde fullmakt til å opptre på vegne av oppdragstaker²⁶.

Utlisning av eiendomssalget

Eiendomsmegler 1 utarbeidet salgsprospekt for tidligere Frøya videregående skole, og oversendte dokumentene til Sør-Trøndelag fylkeskommune den 17. juni 2016 med melding om at det var planlagt å legge eiendommen ut for salg etter sommeren. I epost fra megler av 16. september 2016 ble fylkeskommunen informert om at Frøya kommunes prosess for ny kommunedelplan var forsinket. I planforslaget for 2. gangs høring var området foreslått å beholde sitt daværende arealformål, som var offentlig tjenesteyting. Ifølge megler ville dette begrense potensielle kjøpere, og de ville ikke gå ut i markedet før arealformålet var avklart.

²⁶ LOV-2007-06-29-73 § 6-6 Fullmakt: «Oppdragstakeren kan ikke binde oppdragsgiveren overfor en tredjeperson uten særskilt fullmakt»

Interne eposter i fylkeskommunen høsten 2016 viser at fylkeskommunen i egenskap av å være grunneier gjorde forsøk på å få endret arealformålet, men uten å lykkes.

Eiendommen ble lagt ut for salg 26. oktober 2016²⁷. Eiendommen ble annonsert på www.finn.no. Fra eiendomsseksjonen opplyses det at utlysingen hadde god mediedekning fra lokalavisene.

Angivelse av budprosessen

I prospektet for eiendomssalget heter det mellom annet om budprosessen:

«Det tas utgangspunkt i en åpen budrunde, hvor første bud må avgis skriftlig til Megler. Dette forhindrer ikke at det i en avsluttende fase kan tilrettelegges for en lukket budrunde. Videre bud fra tidligere budgivere kan avgis muntlig til Megler. Alle bud må ha romslige tidsfrister. Megler har fullmakt til å avgjøre om bud oppfyller romslige tidsfrister.

Selger står fritt til å avslå eller akseptere et hvert bud uten ansvar for eventuelle kostnader potensielle Kjøpere måtte ha pådratt seg knyttet til prosessen. Bud uten vesentlige forbehold prefereres.»

Fra eiendomsseksjonen fortelles det at de ikke ga noen føringer eller instruksjoner til megleren om hvordan budprosessen skulle gjennomføres, men forutsetter at vedkommende opptre i tråd med gjeldende lovverk. Bygge- og eiendomssjefen mener det viktigste er at budrunden er åpen i startfasen, og at det ikke er noe problem om budrunden lukkes i slutfasen for å optimalisere verdiene.

Eiendomsmegleren forteller at han kommer med forslag til budprosess som fylkeskommunen godkjenner. Formuleringen om å kunne lukke budrunden er en standardformulering, og kom ikke til anvendelse i denne saken. Megleren kan heller ikke huske å ha benyttet seg av muligheten gjennom sine 20 år i bransjen.

Dialogen med garantistillerne

I separate brev til de to garantistillerne av 3. november 2016 informerte fylkeskommunen om at gamle Frøya videregående skole «i disse dager» ble annonsert i markedet for avhending. I brevene heter det:

«I tråd med garantien vil vi med dette informere om vårt initiativ til oppstart av salgsprosess. Vi inviterer derfor til dialog rundt transaksjonen.»

²⁷ Finnkode 85123861

På spørsmål fra revisjonen til eiendomsseksjonen om hva som var ment med invitasjonen til dialog, ble det svart at det må leses som en henvisning til at man gikk ut med en åpen budrunde.

Nesten ett år senere, den 3. oktober 2017 sendte fylkeskommunen nye brev til garantistene. Der ble det informert om at fylkeskommunen ikke hadde lyktes med å selge eiendommen, og videre heter det:

«Vi ønsker derfor å utløse deres garanti av 18.03.09 på NOK 10.000.000 for kjøp av eiendommen. Vi ber derfor om snarlig møte for å lande detaljene rundt transaksjonen.»

Det lyktes ikke å få avholdt noe møte for å avklare handelen. Fylkeskommunen oversendte utkast til kontrakt den 5. januar 2018. Etter flere purringer mottok fylkeskommunen epost fra Helge Gåsø ett år senere, - den 14. januar 2019, hvor det ble fremsatt krav om prisreduksjon på 0,5 millioner på grunn av hærverk i gymnastikksalen. Dette ble besvart av fylkeskommunens saksbehandler den 22. januar 2019, hvor det heter:

«Vi kan ikke se at det er grunnlag for å redusere kjøpesummen og ber derfor om at vi forholder oss til avtalt garantisum på NOK 10.000.000. Er dette ok for dere oversender vi utkast til kjøpekontrakt»

Dette ble besvart av Helge Gåsø den 23. januar 2019. Det ble anført at fylkeskommunen måtte overlevere eiendommen i henhold til normal standard, og det ble reist spørsmål om hvordan man skulle løse tilstanden i gymsalen, kloakkproblemene i kjelleren og renhold før overtakelse. I ny epost fra fylkeskommunens saksbehandler av 30. januar 2019 heter det:

«Vi må dessverre avslå Deres tilbud på 9.500.000. Fylkeskommunen har også mottatt andre bud på eiendommen. Salget av eiendommen håndteres derfor videre i det åpne marked av vår megler Joar Kjeldseth v/Eiendomsmegler 1 Midt-Norge»

I epost av 31. januar gir Gåsø uttrykk for sterk misnøye med prosessen, og fant det merkelig «... å nå åpne for ny budprosess etter at objektet var trukket fra markedet og kausjonsansvaret gjort gjeldende.»,

og:

«Dere har meddelt oss og gjort garantien gjeldende.»

Dette ble besvart av fylkeskommunens bygge- og eiendomssjef den 1. februar 2019, hvor det ble gjort rede for dialogen under prosessen mellom fylkeskommunen, garantistillerne og Frøya

kommune. Det ble pekt på at budet på 9,5 millioner ble avslått under henvisning til garantistillelsen²⁸.

Dialog med Frøya kommune

Gjennom epost av 24. oktober 2016 oversendte saksbehandleren hos fylkeskommunen en forespørsel til Frøya kommune om de var interessert i å erverve eiendommen. Dette på bakgrunn av kommunens holdning om at arealet fortsatt skulle være avsatt til offentlig tjenesteyting. I svar av 15. desember 2016 ba Frøya kommune om å bli holdt orientert om bud på skolen. Kommunen ble henvist til megler for slik informasjon.

I epost av 24. august 2017 rettet fylkeskommunens saksbehandler ny forespørsel til Frøya kommune:

«Er det slik at kommunen selv ønsker å beholde gamle Frøya VGSs areal til offentlig tjenesteyting for eget bruk og dermed ønsker å kjøpe skolen?»

Ifølge saksbehandleren ble ikke spørsmålet besvart.

Den 31. januar 2019 behandlet Frøya kommunestyre²⁹ en sak om oppfølging av skolebruksplanen. I vedtaket heter det:

«Kommunestyret gir rådmann fullmakt til å ferdigforhandle en leieavtale innenfor de rammer som er beskrevet i saksfremlegget vedr. leie av gamle Frøya VGS for en periode på 10 år. Leieavtalen legges fram for Formannskapet for endelig godkjenning».

Frøya kommune hadde behov for lokalene til egne skoleformål. I saksfremlegget ble det opplyst at to privatpersoner hadde opsjon på å overta bygningsmassen, og at disse hadde kommet med tilbud til kommunen om leiekontrakt.

I følge bygge- og eiendomssjefen³⁰ ble han i en samtale med Frøya kommunes økonomisjef den 6. desember 2018 gjort oppmerksom på at kommunen jobbet med en sak om skoleutbygging, der det kom opp at de vurderte å leie gamle Frøya VGS av garantistillerne. Bygge- og eiendomssjefen informerte om at skolen ikke var avhendet, og at den således også var til salgs for Frøya kommune.

I følge bygge- og eiendomssjefen³¹ ble ikke fylkeskommunen ytterligere informert om de kommunale planene om å leie skolen fra garantistene før han i en samtale med Frøya

²⁸ Pkt 10 i e-post fra bygg- og eiendomssjefen av 1. februar 2019

²⁹ Kommunestyrets sak 4/19 etter innstilling fra formannskapet i sak 5/19 den 22. januar 2019

³⁰ Kilde: E-post fra bygge- og eiendomssjefen til Helge Gåsø av 1. februar 2019, pkt 9

³¹ Kilde: E-post fra bygge- og eiendomssjefen til Helge Gåsø av 1. februar 2019, pkt 11

kommunes saksbehandler den 22. januar 2019 ble gjort oppmerksom på at en sak var utarbeidet for formannskapet. Bygge- og eiendomssjefen informerte om at skolen fremdeles var fylkeskommunal. På dette tidspunktet hadde det ikke kommet annet bud på eiendommen, og bygge- og eiendomssjefen ga i samtalen uttrykk for at han forventet å kunne enes om pris med garantistillerne³². Etter å ha lest saksfremlegget ble han imidlertid forbauset over at det var gjennomført tilstandsanalyser og utviklingsprosjekter på eiendommen uten informasjon til eieren. Dette ble det ifølge revisjonens intervju med bygge- og eiendomssjefen gitt tilbakemelding om til den kommunale saksbehandleren forut for kommunestyrets behandling den 31. januar 2019.

Budlogg og budaksept

Ifølge Eiendomsmegler 1 sin budlogg kom første bud inn 30. januar 2019. Det gikk dermed over 2 år fra annonsering til det ble gitt noe bud. Det avslåtte tilbudet fra den ene garantistilleren av 14. desember 2018 på 9,5 millioner er ikke registrert i budloggen, ettersom det gikk direkte til fylkeskommunen.

Tre budgivere konkurrerte under budgivningen med til sammen 35 bud økende fra 12,0 millioner til 23,1 millioner. Den ene budgiveren trakk seg etter at han ikke nådde opp med sitt bud på 12,5 millioner. De to øvrige var Yttersian AS og Frøy Eiendom AS. Ifølge loggen ble Frøy Eiendom AS sitt bud av 5. februar 2019 kl 09:35 på 23,1 millioner akseptert og meddelt budgiveren to timer senere. Nest høyeste bud var på 23,0 millioner, og budgiver Yttersian AS meddelte at de ikke ønsket å komme med flere bud.

Ifølge budloggen var det ingen forbehold hverken i det høyeste budet fra Frøy Eiendom AS eller det nest høyeste budet fra Yttersian AS. I Frøy Eiendom AS sitt første bud på 12,0 millioner står det imidlertid i loggen at det var «diverse» forbehold, utdypet med følgende loggførte kommentar fra megler:

«Ulike forbehold til prosess inntatt i budet mottatt per e-post.»

I det påfølgende budet fra Frøy Eiendom AS på 15,25 millioner står det i budloggen:

«Ingen forbehold i budet, men kommer til å ta «dette» juridisk mot Fylkeskommunen i separat sak, jf e-post kl 08.48.»

Revisjonen har spurt eiendomsmegleren om disse forbeholdene var frafalt i det siste budet på 23,1 millioner. Megleren forteller at budgiveren presiserte i sitt skriftlige bud at det var uten forbehold, men at han i etterkant ville ta uoverensstemmelsene juridisk opp med

³² Kilde: E-post fra bygge- og eiendomssjefen til Helge Gåsø av 1. februar 2019, pkt 11

fylkeskommunen som en separat sak. Megleren sier at dette også var formildet direkte fra budgiver til fylkeskommunen før budprosessen ble videreført og avsluttet, og at fylkeskommunen hele tiden var orientert om budprosessen og ble satt på kopi i epostkorrespondansen.

Eiendomsmegleren forteller at det var fylkeskommunen selv som vurderte om budet på 23,1 millioner var reelt eller ikke. Etter meglers vurdering lå det i kortene at budgiver ville vurdere søksmål mot selger uavhengig av om han vant frem i budrunden eller ikke. Megleren forteller at han noen ganger anbefaler å anta bud som ikke innebærer forbehold, men at dette alltid er selgers avgjørelse.

Oppgjør

Frøy Eiendom AS er indirekte eid av Helge Gåsø og nærstående. Etter møte mellom partene ble det inngått kjøpekontrakt på 23,1 millioner supplert med en tilleggsavtale. I tilleggsavtalen av 18. mars 2019 fremgår det at partene var uenige i om det var inngått en bindende avtale om kjøp for garantisummen. Frøy Eiendom AS mente at bindende avtale var inngått gjennom fylkeskommunens brev av 3. oktober 2017 og påfølgende kommunikasjon. Den omtvistede differansen på 13,1 millioner mellom garantibeløpet og kontraktsbeløpet skulle holdes tilbake inntil spørsmålet var rettslig avklart. Fylkeskommunen fikk 12 måneders frist for å ta ut søksmål mot Frøy Eiendom AS. Fristen ble senere forlenget til 1. oktober 2021. Kjøpekontrakten og tilleggsavtalen ble signert av fylkeskommunens bygge- og eiendomssjef.

Tilleggsavtalen ble utarbeidet av partenes advokater. Fylkeskommunens advokat forteller at han ble involvert etter at de overordnede føringene, herunder søksmålsbyrden var avtalt. Han forteller at det ikke var gunstig at det måtte tas ut søksmål for å få betalt det fulle beløpet, men at det på grunn av kompleksiteten i saken var det beste man kunne oppnå. Det måtte velges mellom ulike onder, hvor alle handlingsalternativ innebar risiko for søksmål fra noen av de involverte.

Ifølge grunnboken³³ ble hjemmelen for eiendommen registrert på Frøy Eiendom AS den 27. mars 2019. Vederlaget står i grunnboken oppført med kr 23.100.000. Det innbetalte beløpet var kr 10.578.550 inklusiv dokumentavgift og tinglysingsgebyr³⁴. Det ble svart dokumentavgift av 23,1 millioner.

³³ Kilde: seeiendom.kartverket.no

³⁴ Kilde: oppgjørsavtale av 18.03.2019

Forlik med Frøy Eiendom AS

Fylkesutvalget vedtok den 14. januar 2020³⁵ at nødvendige rettslige skritt skulle gjennomføres, og delegerte fullmakt til fylkesrådmannen til å «beslutte og gjennomføre videre prosess».

I løpet av 2020 og første halvår 2021 var det dialog mellom partene og deres advokater med drøfting om mulige forliksavtaler. Ifølge fylkesadministrasjonens redegjørelse til kontrollutvalget den 31. august 2021 ble tre forliksløsninger drøftet:

- Overtakelse av aksjer i Blått Kompetansesenter
- Kontantvederlag
- Reduksjon av kjøpesum knyttet til skader på eiendommen før overtagelse

Saken ble fremmet for fylkesutvalget på nytt den 22. juni 2021³⁶, hvor en fremforhandlet forliksavtale ble vedtatt. Forliket gikk ut på at fylkeskommunen skulle overta aksjer i selskapet Blått Kompetansesenter Eiendom AS. Partene verdsatte aksjene til 5,0 millioner på grunnlag av to takstrapporter og selskapets årsregnskap for 2020.

Fylkesutvalgets vedtak var i tråd med fylkesdirektørens innstilling. I saksframlegget ble det informert om at fylkeskommunen hadde varslet søksmål, og at det deretter hadde vært forliksforhandlinger mellom partene. I fylkesdirektørens drøfting ble det lagt vekt på at det var høy prosessrisiko, men sannsynligheten for rettslig medhold ble antatt som større enn motsatt. I tillegg ble det vektlagt at fylkeskommunen var leietaker i eiendommen til Blått Kompetansesenter Eiendom AS, og at eierskap kunne være strategisk gunstig. I konklusjonen heter det:

«Det er Fylkesrådmannens vurdering at fordelene med å inngå fremforhandlet forliksavtale er så stor at potensielle gevinster ved en eventuell rettslig prøving av saken ikke forsvarer at saken prøves rettslig. Fylkesrådmannen anbefaler at fylkeskommunen inngår fremforhandlet forliksavtale.»

Melding til ESA om statsstøtte

Fylkeskommunen sendte ingen melding til Nærings- og Fiskeridepartementet om salget, og transaksjonen ble følgelig ikke notifisert hos ESA. Det følger av statsstøttereglene at salg av offentlig eiendom under markedspris er meldepliktig til ESA før transaksjonen finner sted, og at melding også bør sendes i tvilstilfeller. ESA vil deretter ta stilling til om transaksjonen innebærer ulovlig statsstøtte³⁷.

³⁵ Fylkesutvalgets sak 14/20

³⁶ Fylkesutvalgets sak 164/21

³⁷ Se nærmere omtale av regelverket i vedlegg 1.

Før det ble fremforhandlet et forlik forelå det en juridisk vurdering fra fylkeskommunens advokat. Vurderingen var vedlagt fylkesutvalgets sak 14/20. I notatet av 18. juni 2019 heter det:

«Det er rent faktisk mottatt bud på eiendommen på kr 23.000.000. Dette tilsier at reell eiendomsverdi er høyere enn beløpet Gåsø nå mener seg forpliktet til å betale, og det foreligger følgelig ulovlig statsstøtte.»

Og videre konkluderes det i notatet med:

«Dersom man lar Gåsø få overta eiendommen for kr 10.000.000,- eller et annet beløp under kr 23.000.000,- er det ikke usannsynlig at det vil komme krav om tilbakeføring av den mottatte støtten. Gjennomføringen av dette oppgjøret vil kunne bli vanskelig, og konsekvensene er uoversiktlige.»

Kontantoppgjøret og verdianslaget for aksjene i Blått Kompetansesenter Eiendom AS tilsier at eiendommen ble solgt for 15 millioner.

Fylkeskommunens advokat forteller til revisjonen at han ikke vet om han lenger fullt ut kan stå for den omtalte del av konklusjonen i notatet sitt fra 2019. Advokatens nye vurdering er at det utfra en prosessrisikovurdering er mulig å inngå et forlik uten å bli rammet av statsstøttoreglene. Så vidt advokaten kjenner til foreligger det ingen rettsavgjørelser om ulovlig statsstøtte i et tilfelle hvor det er inngått forlik som et ledd i en normal håndtering av prosessrisiko. Han poengterer at saken er håndtert normalt som enhver tvist med prosessrisikovurdering, der forliksavtalen bygger på en helhetsvurdering av risiko for gevinst opp mot risiko for tap.

Advokaten trekker også frem at motpartens forhandlinger med Frøya kommune kan ha vært årsaken til at kjøpesummen ble skrudd opp. Etter advokatens oppfatning kan det ikke utelukkes at en domstol kunne kommet til at motpartens forhandlinger medførte at interessen for eiendommen økte, og at fylkeskommunen derigjennom ville fått en uberettiget gevinst gjennom medhold i søksmålet.

Fylkeskommunens advokat begrunner unnlatsen av å få transaksjonen notifisert hos ESA med at den etter fylkeskommunens vurdering ikke ble rammet av statsstøttoreglene, og at de heller ikke anså dette som tvilsomt.

3.3.2 Vurdering

Salget av den gamle skolen var ikke eksplisitt politisk vedtatt, men fremgår av premissene for ny videregående skole på Frøya.

Etter revisjonens vurdering bør eiendomssalg av denne størrelsen være angitt i form av et tydelig politisk vedtak. Utfra de premissene som lå til grunn for vedtaket om ny videregående skole på Frøya, er det i dette tilfellet imidlertid ikke tvil om at salget var politisk forankret.

Eiendomssalget var tilstrekkelig utlyst.

Revisjonen finner det godtgjort at eiendomsmegleren sørget for en annonsering som tilfredsstiller statsstøttereglenes krav til en åpen og transparent konkurranse, og som hadde til hensikt å få flest mulig interessenter på banen. Vi kan ikke se at den manglende interessen for eiendommen fra oktober 2016 til januar 2019 skyldtes egenskaper ved utlysingen.

Budgiverne ble likebehandlet under meglers budprosess.

Etter revisjonens vurdering gjennomførte eiendomsmegleren en budprosess der ingen budgiver ble favorisert gjennom usaklig forskjellsbehandling.

Revisjonen finner det vanskeligere å dra en entydig konklusjon om likebehandlingen av budgivere da fylkeskommunen aksepterte budet fra Frøy Eiendom AS på 23,1 millioner. Fylkeskommunen var kjent med at saken ville få et etterspill som kunne redusere det endelige oppgjøret. Det nest høyeste budet på 23,0 millioner var uten forbehold eller andre heftelser. I prospektet var det angitt at bud uten vesentlige forbehold «ville bli preferert». Slik revisjonen har oppfattet det, valgte fylkeskommunen å betrakte budet og tvisten som to adskilte saker, der budet i seg selv var uforbeholdent. Utfra faktumet som forelå på det tidspunktet, ser ikke revisjonen noe klanderverdig i denne vurderingen. Det forutsetter imidlertid at fylkeskommunen også i fortsettelsen holdt eiendomssalget og tvistesaken adskilt fra hverandre. Dette ble ikke gjort.

Eiendommen ble solgt til budgiver med høyeste bud, men overdratt til en lavere pris enn nest høyeste bud.

Det var ikke eksplisitt angitt i utlysingen at eiendommen skulle selges til høyest oppnåelige pris, men ut fra sin sammenheng må det legges til grunn at dette var kriteriet for tildeling av kontrakten.

Frøy Eiendom AS fikk hjemmel til eiendommen ved å betale 10 millioner. Oppgjør utover dette forutsatte at fylkeskommunen fikk medhold i et rettslig saksanlegg mot kjøper. Etter revisjonens vurdering innebærer dette en forbigåelse av nest høyeste budgiver, som var villig til å betale 23 millioner.

Revisjonen har problem med å se noen saklig begrunnelse for at fylkeskommunen aksepterte en slik løsning. En konsekvent adskillelse av handelen og tvisten burde tilsi et kontantvederlag på 23,1 millioner, og at motparten måtte ta ut søksmål for eventuelt å få erstatning for feil i saksbehandlingen.

Transaksjonen burde vært meldt til ESA før den fant sted.

Etter revisjonens vurdering var det objektivt sett grunn til juridisk tvil om transaksjonen innebar offentlig støtte. Dette bygger vi på at eiendommen ble overdratt for et lavere vederlag enn verdien som fremkom av budrunden. Det følger av reglene at også tvilstilfeller er meldepliktig til ESA, som deretter foretar en vurdering av lovligheten³⁸.

Transaksjonen var toledet; først gjennom eiendomsoverdragelsen i mars 2019, og deretter gjennom fylkesutvalgets forliksvedtak i juni 2021. Etter revisjonens vurdering var det ved begge skjæringspunktene saklig grunn til tvil om hva utfallet ville blitt ved en prøving hos ESA. Ved det første skjæringspunktet vurderte fylkeskommunens egen advokat det som sannsynlig at det forelå ulovlig statsstøtte. Likevel ble det ikke sendt noen melding. I ettertid har advokaten konkludert med at det utvilsomt var en lovlig transaksjon. Revisjonen kan imidlertid ikke se at argumentene om unntak fra statsstøttereglene i tvistesaker kan underbygges med noen rettskilder, hverken i unntaksbestemmelser eller dommer. Derimot finnes det avgjørelser for at motiver hos budgiverne kan være relevant når ESA vurderer hva som er reell markedspris.³⁹ Likevel var det etter revisjonens vurdering fremdeles saklig grunn til tvil om hva utfallet hos ESA ville blitt. Dette gir oss grunnlag for å mene at salget burde vært notifisert til ESA før det fant sted.

3.4 Salg av tomteareal ved Fosen videregående skole

3.4.1 Faktagrunnlag

Bakgrunnen for salget

Sør-Trøndelag fylkeskommunen mottok i 2013 melding fra Arkiplan AS⁴⁰ om at arbeidet med reguleringsplan i Botngård, som berørte arealene til Fosen videregående skole, var igangsatt. Naboeiendommen skulle utvikles til boligformål, og ble ervervet av TOBB Nye Boliger fra Bjugn

³⁸ Kilde: Alterskjær mfl. (2008): Statsstøtte, EØS-avtalens regler om offentlig støtte, s 108-109

³⁹ Salg av tomt for skiservice i Oppdal alpinanlegg, der høyeste bud ble ansett som kunstig høyt for å beskytte et monopol.

⁴⁰ E-post av 6. februar 2013

kommune. TOBB Nye Boliger ønsket å erverve deler av det fylkeskommunale arealet som tilleggsareal. TOBB opprettet sammen med Systembygg AS i 2015 selskapet Botngård Park AS for å utvikle eiendommen.

Takst av markedsverdi

Eiendomsmegler 1 Næringseiendom ble engasjert av fylkeskommunens saksbehandler til å utarbeide en verdivurdering av tomtearealet. Oppdraget ble ifølge fylkeskommunens saksbehandler tildelt som avrop på rammeavtalen med meglerselskapet. I oppdragsbeskrivelsen i takst av 13. juni 2017 heter det:

«Tomtearealet er tenkt som et tilleggsareal til naboeiendommen, som er planlagt utviklet til boligformål. Verdivurderingen skal brukes som grunnlag for et direktesalg mot utbygger av naboeiendommen.»

Det ble presisert i taksten at arealopplysningene var basert på måling på kart, og at de måtte oppfattes som estimat. Om tomtearealet heter det:

«Målt på kart er tomtestørrelsen estimert til ca. 1.700 kvm»

I konklusjonen for taksten heter det:

«Basert på ovennevnte vurderes gjennomsnittlig verdi for tomteparsellen til kr 500 pr. kvm. Gitt et tomteareal på 1.700 kvm gir det en samlet eiendomsverdi på kr 850.000.»

Den påfølgende saksgangen viser at det faktiske arealet som ble solgt var på 4.072 kvadratmeter. Kvadratmeterprisen på kroner 500 ble beholdt. Fylkeskommunens saksbehandler forklarer forskjellen mellom det takserte og det solgte arealet med at det var mest hensiktsmessig å avhende alt arealet som var omfattet av planavgrensningen. Kvadratmeterverdien var basert på boligarealet i planen, og ikke det øvrige arealet. Ifølge saksbehandleren ble det gjort en intern vurdering av problemstillingen. De konkluderte med at det var uproblematisk ettersom boligarealet var antatt å ha høyere kvadratmeterverdi enn det øvrige, og at det følgelig ikke lå noe støtteelement i transaksjonen.

Dialogen med TOBB Nye Boliger

I 2017 og 2018 var det dialog mellom partene for å få avklart forutsetningene for et erverv, herunder behandlingen av reguleringsplan, tilleggsarealets størrelse, vegforhold og pris.

TOBB Nye Boliger ga i epost av 15. februar 2018 melding om at reguleringsplanen var vedtatt, og at de ønsket et møte for å avklare tomtekjøpet. Fylkeskommunens saksbehandler ba i svar av 21. februar 2018 om tilbud og grunnervervskart. Han presiserte at en avtale måtte behandles politisk, og at vegforholdene måtte avklares. I epost av 9. mars 2019 foreslo TOBB

Nye Boliger en grunnpris på kroner 400 per kvadratmeter, samt kroner 100.000 for tilgang til adkomstveg.

I brev av 17. april 2018 avslo fylkeskommunens bygg- og eiendomssjef tilbudet. Dette ble begrunnet med fylkeskommunens egne behov for utvikling av videregående opplæring, og en generell strategi for å beholde areal der virksomheten ligger i pressområder. I brevet ble det åpnet for å avhende noe areal under gitte betingelser, og det ble fremsatt et motbud. Fylkeskommunens motbud på kroner 2.100.000 hadde noen betingelser:

- Omfattet 4.072 kvadratmeter samt tinglyst vegrett
- Kjøper dekker alle omkostninger
- Overdragelse før byggestart
- Eierskapet av de ulike offentlige arealformålene håndteres av kjøper og Bjugn kommune
- Forbehold om politisk godkjenning

TOBB Nye Boliger aksepterte betingelsene i epost av 24. april 2018, - men ikke prisen, og fremsatte på vegne av Botngård Park AS et motbud på kr 1.628.000 tillagt indeksregulering fra 2014. Dette baserer de på en grunnpris på kroner 400 per kvadratmeter, noe de mente å være i tråd med tidligere avtale.

Fylkeskommunens bygge- og eiendomssjef avslo motbudet i epost av 2. mai 2018. Dette ble begrunnet med at det ikke forelå noen avtale fra tidligere. Forhandlinger som var ført med Bjugn kommune i 2014 var basert på andre forutsetninger og premisser, og resulterte heller ikke i noen enighet om pris. «Hva angår pris her må vi forholde oss til dagens forutsetninger og vi kan da ikke avstå omtalte areal med vegrett i nord for noe lavere enn NOK 2.000.000.», heter det i svaret.

Pris og betingelser ble akseptert av TOBB Nye Boliger i epost av 4. mai 2018.

Politiske vedtak

Salget ble fremmet for politisk behandling i fylkesutvalget den 22. mai 2018⁴¹ og sluttbehandling i fylkestinget den 13. juni 2018⁴². Fylkestinget fattet følgende vedtak:

1. Fylkestinget gir sin tilslutning til at et areal av eiendommen gnr. 20, bnr. 94 i Bjugn kommune (Fosen Videregående Skole), selges til Botngård Park AS, Org. nr 816 492 912, for NOK 2.000.000 + omkostninger
2. Netto salgsinntekt tilbakeføres fritt investeringsfond

⁴¹ Fylkesutvalgets sak 148/18

⁴² Fylkestingets sak 104/18

Kjøpekontrakt

Kontrakten var vedlagt til fylkestingets behandling. Den besto av 16 punkter, og var signert av kjøper. Bygg- og eiendomssjefen signerte kontrakten på vegne av fylkeskommunen den 15. juni 2018.

3.4.2 Vurdering

Eiendomssalget var politisk vedtatt

Fylkestinget vedtok salget etter at avtalen var fremforhandlet, men før handelen fant sted. Utfra salgets egenart og beløpets størrelse, finner revisjonen det forsvarlig at det politiske nivået blir involvert såpass sent i prosessen. Vi legger avgjørende vekt på at fylkestinget hadde reell mulighet til å stoppe salget.

Direktesalget var særskilt begrunnet og verdsatt gjennom uavhengig takst.

Revisjonen finner det tilfredsstillende godgjort at det bare var én aktør som kunne ha nytte av arealet, og at eneste alternativ til fortsatt fylkeskommunalt eie var å selge det som tilleggsareal til naboeiendommen.

Revisjonen har merket seg at det solgte arealet var over det dobbelte av det som ble verdivurdert av uavhengig takstmann. Dette skyldes at fylkeskommunen underveis i prosessen fant det formålstjenlig ikke bare å selge arealet som var avsatt til boligformål, men også det tilstøtende arealet med avgrensning etter den nye reguleringsplanen. Kvadratmeterverdien fra taksten ble beholdt i salgskontrakten. Utfra arealenes anvendbarhet tilsier dette etter revisjonens vurdering at kontraktsbeløpet på 2,0 millioner neppe var lavere enn hva en fornyet verdivurdering ville indikert.

Selv om revisjonen i dette tilfellet finner saksbehandlingen forsvarlig, vil vi peke på betydningen av samsvar mellom hva som blir taksert, og hva som faktisk blir avhendet gjennom direktesalg. Dette både av hensyn til dokumentasjonskravene etter statsstøttereglene, og av hensynet til en tillitsskapende forvaltning.

Salget var ikke meldepliktig til ESA etter statsstøttereglene

Etter revisjonens vurdering medførte ikke eiendomssalget noen offentlig støtte, og følgelig var det ingen meldeplikt om transaksjonen. Sett i relasjon til unntaksreglene for bagatellmessig støtte, kan vi ikke se at de ovennevnte merknadene knyttet til taksten er så vesentlige at de tilsier noe annet.

3.5 Salg av tomteareal på Brøset i Trondheim

3.5.1 Faktagrunnlag

Bakgrunnen for salget

Sør-Trøndelag fylkeskommune overtok sykehusbygningene på Reitgjærde med tilliggende indre områder på 105 dekar vederlagsfritt fra staten i 1982. I 1988 ble ytterligere 210 dekar (ytre område) overført, samt at 85 dekar ble sikret for statlige formål. Dersom fylkeskommunen solgte eiendommene, skulle 75 prosent av gevinsten tilfalle staten. Eiendomsforholdene ble ikke registrert i grunnboken, og de 85 dekar som Statsbygg eide ble ikke angitt i terrenget. Ved helsereformen i 2002 ble indre område med bygninger overført til St Olavs Hospital, mens ytre område ble definert som fylkeskommunalt.

Trondheim kommune inviterte i 2007 Statsbygg til å delta i utviklingen av Brøset-området, og vedtok i 2009 å igangsette en byplankonkurranse. Reguleringsplanen for området ble vedtatt i 2013. Trondheim kommune, Statsbygg, St Olavs Hospital og Sør-Trøndelag fylkeskommune etablerte en felles styringsgruppe for det videre arbeidet. Fylkeskommunen igangsatte samtidig en prosess mot Statsbygg for å få avklart eierskapet til fellesarealet. Partene kom etter hvert til enighet om en avtale som kunne legges frem for politisk behandling i Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Politiske vedtak om salget

Den 14. juni 2017 vedtok Sør-Trøndelag fylkesting⁴³ følgende:

- Fylkeskommunen inngår den fremlagte samarbeidsavtalen om salg av Brøset med Statsbygg og St Olavs Hospital så fremt de øvrige partene tiltrer
- Andel av salgsgevinst fra Brøset tilføres fritt investeringsfond
- Erverv av indre områder på 105 Daa fra St Olavs Hospital på 275 mill NOK eksklusiv indeksregulering og omkostninger, finansieres gjennom vedtatt investering i nytt Bussdepot Øst med inntil 60 mill NOK, mens restfinansieringen dekkes fra fritt investeringsfond

Avtalen var basert på at St Olavs Hospital i stedet for å eie, skulle leie sykehusbygningene fra fylkeskommunen inntil de ble fraflyttet. Fylkeskommunen og Statsbygg skulle i samarbeid gjennomføre en utviklings- og planprosess, der areal til fylkeskommunale formål skulle søkes innarbeidet og det øvrige selges. De første 275 millionene av salgsgevinsten skulle tilfalle

⁴³ Sak 66/17 etter innstilling fra fylkesutvalget i sak 114/17

fylkeskommunen til dekning av utlegget for det indre området, mens Statsbygg skulle ha 80 prosent av det overskytende.

Takst av markedsverdi

I 2018 engasjerte Statsbygg og Trøndelag fylkeskommunen hver sine takstfirma for å foreta uavhengige verdivurderinger. I takst av 16. mai 2018 fra Newsec på oppdrag fra Statsbygg ble markedsverdien anslått til 632,3 millioner. I takst av 26. juni 2018 fra Eiendomsmegler 1 på oppdrag fra fylkeskommunen ble verdien anslått til 761,4 millioner. Fylkeskommunen engasjerte Eiendomsmegler 1 gjennom avrop på rammeavtale.

Trondheim kommune ønsket å erverve den delen av Brøset-området som var regulert til offentlige formål. Statsbygg og Trøndelag fylkeskommune engasjerte også denne gangen hver sine takstfirma. På oppdrag fra Statsbygg anslo Opak de 33,5 dekar store arealene til en verdi på 78,5 millioner⁴⁴. Tilsvarende anslag fra Eiendomsmegler 1 på oppdrag fra fylkeskommunen var 108 millioner⁴⁵.

Saksbehandleren hos fylkeskommunen forteller at differansen mellom de to verdivurderingene ikke er større enn hva de har erfart i andre tilfeller der ulike takstmenn har vurdert markedsverdien for en og samme eiendom.

Megleroppdrag

Oppdraget med å selge eiendommen i det åpne markedet ble tildelt Norion Næringsmegling AS. Oppdragsavtalen som revisjonen har fått oversendt er inngått mellom meglerfirmaet og Statsbygg, og er datert 19. februar 2019. Ettersom salget var et fellesprosjekt med Statsbygg, endte man opp med å benytte Statsbygg sin rammeavtale.

Utlysning av eiendomssalget

Norion Næringsmegling AS utarbeidet prospekt for eiendommen, og salget ble annonsert i det åpne markedet gjennom www.finn.no, Finansavisen, Adresseavisen og distribusjon til rundt 100 interessenter i Norion Næringsmegling sitt kundearkiv. Prospektet anga hvilke premisser som lå til grunn for budgiving og oppgjørsform, mellom annet:

- Objektet skulle avhendes på best mulig vilkår til en kjøper som kunne dokumentere gjennomføringsevne

⁴⁴ Takst av 20. september 2019

⁴⁵ Takst av 4. september 2019

- Oppgjøret skulle fortrinnsvis skje ved overtakelse, men det ble åpnet for å vurdere utsatt betaling for deler av kjøpesummen. Ved ønske om utsatt betaling skulle betalingsplan og sikkerhet oppgis
- Budene skulle angi samlet eiendomsverdi, inkludert de arealene som eventuelt ville bli tatt ut gjennom direktesalg til Trondheim kommune. Kjøpesummen ville i så fall bli redusert med 93,25 millioner.
- Bud med minst mulig forbehold ville bli prioritert
- Budfrist ble satt til 5. desember 2019, og vedståelsesfristen skulle være minimum 2 uker

Om den påfølgende prosessen het det i prospektet:

«Selger står fritt til å forkaste eller akseptere ethvert bud på ethvert tidspunkt og forbeholder seg også retten til eventuelt å tilrettelegge en lukket budrunde og/eller gå i direkte forhandlinger med en eller flere budgivere.»

På spørsmål fra revisjonen om hvordan en slik tildelingsprosess vurderes i relasjon til god forvaltningsskikk, svarer bygg- og eiendomssjefen at det sentrale i budprosessen er at inngangen er åpen, og at det anses som uproblematisk å ha en lukket budrunde i avslutningsprosessen.

Direktesalg til Trondheim kommune

Det ble gjennomført direktesalg til Trondheim kommune for arealene som var avsatt til offentlige formål. I brev av 31. oktober 2019 fra Statsbygg ble kommunen tilbudt områdene for 93,25 millioner. Beløpet var et gjennomsnitt av de to takstene Statsbygg og fylkeskommunen hadde fått utført. Tilbudet ble akseptert av formannskapet i Trondheim kommune⁴⁶, og kjøpekontrakten ble signert av de tre partene 3. desember 2019.

Budprosessen

I eiendomsmeglers redegjørelse til selgerne om budprosessen, heter det i epost av 18. desember 2019:

«Responen for eiendommen har vært god og det er 4 grupperinger som har deltatt i budrunden. Budrunden er gjennomført på en slik måte at alle interessenter har fått samme informasjon og dermed har hatt samme mulighet til å justere sine bud i prosessen i tråd med selgers instruksjer.»

⁴⁶ Formannskapets sak 269/19 av 26. november 2019

Budet fra FBB Prosjekt 4 AS på NOK 700 millioner ble akseptert den 19. desember 2019. Akseptbrevet er signert av kjøpergruppen, Statsbygg og Trøndelag fylkeskommune ved bygge- og eiendomssjefen.

Kjøpekontrakt

Kontrakten er inngått mellom Brøset Utvikling AS som kjøper og Statsbygg og Trøndelag fylkeskommune som selger.

3.5.2 Vurdering

Eiendomssalget var politisk vedtatt.

Samarbeidet med Statsbygg om salg av Brøset-eiendommen ble behandlet av fylkestinget, og etter revisjonens vurdering ble salget gjennomført i tråd med vedtaket og premissene for den politiske beslutningen.

Direktesalg av areal til Trondheim kommune var særskilt begrunnet og verdsatt gjennom takst.

Direktesalget til Trondheim kommune for deler av eiendommen var begrunnet med at arealene var avsatt til offentlig tjenesteyting, og at det følgelig ikke var andre aktuelle kjøpere.

Verdien ble satt til gjennomsnittet av to uavhengige takster. Direktesalg til andre offentlige aktører faller uansett utenfor statsstøttereglene, og fylkeskommunen står dermed friere i valget av verdsettelsesmetode. Av hensyn til en forsvarlig økonomiforvaltning finner revisjonen det positivt at det likevel ble benyttet en fremgangsmåte som dokumenterer at kontraktsbeløpet reflekterer reelle verdier.

Eiendomssalget var utlyst på en åpen og transparent måte.

Utlysingen av arealsalget i det åpne, konkurranseutsatte markedet ble gjort av eiendomsmegler. Etter revisjonens vurdering skjedde annonseringen på en måte som både tilfredsstiller kravene i statsstøttereglene og hensynet til å få flest mulig interessenter på banen.

Budgiverne ble likebehandlet etter bransjenormene for eiendomsmeglere.

I sin redegjørelse til oppdragsgiverne om budprosessen, innsto eiendomsmegleren for at budgiverne hadde blitt likebehandlet. Trøndelag fylkeskommune har ingen egne prosedyrebeskrivelser for å sikre at forvaltningsprinsippene om likebehandling blir ivaretatt i en salgsprosess. I stedet henvises det til tilsvarende regelverk for eiendomsbransjen. Salget ble gjennomført i samarbeid med Statsbygg, og revisjonen har merket seg at det heller ikke i

statens avhendingsinstruks⁴⁷ blir lagt noen slike føringer på eiendomsmeglers arbeid. Der heter det:

«Ved avhending gjennom eiendomsmegler kan den fremgangsmåten som er vanlig i bransjen følges. Hovedhensynene i instruksene må likevel ivaretas.»⁴⁸

Revisjonen har ikke noe holdepunkt for å kreve strengere krav til likebehandling for fylkeskommunen enn hva som er tilfelle for staten, og mener at dette hensynet ble forsvarlig ivaretatt gjennom bransjenormen for eiendomsmegling. Vi vil imidlertid peke på at det ved utforming av retningslinjer for eiendomssalg bør vurderes om bransjenormene fullt ut dekker normene for god forvaltningsskikk.

Det er dokumentert at eiendommen ble solgt til budgiveren som vant konkurransen etter vilkår fastsatt i utlysingen.

Sammenstillingene viser at eiendommen som ble lagt ut i det åpne markedet ble solgt til høystbydende hensyntatt ulikheter i oppgjørsstrukturen. Dette var i tråd med de tildelingskriteriene som var angitt i prospektet.

Salget til private aktører var ikke meldepliktig til ESA etter statsstøttoreglene.

Etter revisjonens vurdering ble salget gjennomført i form av en åpen, transparent og ikke-diskriminerende budrunde, som det ikke var knyttet annet enn forretningsmessige vilkår til. Det er dokumentert at eiendommen ble solgt til tilbyder med høyeste bud. Dermed var betingelsene for at det ikke forelå offentlig støtte tilfredsstilt, og fylkeskommunen hadde ingen meldeplikt til ESA.

⁴⁷ Fastsatt ved Kongelig resolusjon av 19. desember 1997

⁴⁸ Avhendingsinstruks for staten, pkt 3.3

4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesdirektøren. Høringssvaret av 10.04.2022 er tatt inn i vedlegg 3.

Rapportens omtale av internkontrollen for eiendomssalg kommenteres slik:

«Fylkesdirektøren deler revisjonens vurdering av at fylkeskommunen har mangler i skriftlige rutiner med hensyn til risikokartlegging, styrende dokumenter og kontrollhandlinger knyttet til salg av eiendom. Samtidig registrerer fylkesdirektøren at revisjonen vurderer at ledelsen opererer med bevissthet og oppmerksomhet rundt risikoforhold ved eiendomsavhending.

Revisjonen påpeker også at det i de undersøkte salgsprosessene ikke er funnet feil som kan tilskrives mangel på internkontrollrutiner. Fylkesdirektøren tar videre til orientering at revisor vurderer at ansvar og roller knyttet til salg er tydelig definert og fulgt opp i praksis.»

Fylkesdirektøren vil legge frem en eiendomsstrategi i løpet av 2022, og i høringssvaret heter det:

«Gjennom dette arbeidet vil det bli fastsatt et reglement for avhending av eiendommer, herunder skriftlige rutiner med hensyn til risikokartlegging, styrende dokumenter og kontrollhandlinger. Dette vil da sikre systematikk, enhetlighet og styrket internkontroll for fremtidige eiendomsavhendinger, og vil etter fylkesdirektørens intensjon innebære en oppfølging av de anbefalinger som revisor trekker frem i sin rapport.»

Det fremgår videre av høringssvaret at fylkesdirektøren tar revisjonens konklusjoner om salget av Frøya videregående skole til etterretning, og påpeker samtidig:

«Denne konkrete saken var meget kompleks, og saken ble også behørig belyst både i saksfremlegg og orienteringer til fylkesutvalget. Fylkesdirektøren vil ta med seg problemstillingene knyttet til statsstøttereglene i fremtidige prosesser, jf. også arbeidet med styrket internkontroll som vi har diskutert i avsnittet over.»

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Har fylkeskommunen etablert internkontrollrutiner for eiendomssalg som sikrer at lover og regelverk på området blir overholdt?

Revisjonen konkluderer med at internkontrollrutinene knyttet til eiendomssalg ikke er fullt ut tilfredsstillende.

Internkontrollen bør baseres på en risikokartlegging. Vi savner en systematisk kartlegging og analyse av hva som kan gå galt, hvilke konsekvenser dette kan få, og hvilke risikodempende tiltak som settes i verk for å forebygge uønskede hendelser.

Etter revisjonens mening bør internkontrollrutinene også bygge på et eget reglement for eiendomssalg. Et slikt reglement er viktig for å skape tillit til salgsprosessene, og bør mellom annet beskrive hvordan fylkeskommunen ivaretar god forvaltningsskikk gjennom åpenhet og likebehandling. Dette mangler hos Trøndelag fylkeskommune. Vi har merket oss som positivt at et slikt reglement er planlagt, og legger til grunn at det blir fulgt opp i løpet av inneværende år slik som beskrevet i budsjettpremissene.

I tillegg mener vi at det i større grad bør iverksettes kontrollhandlinger og dokumentasjon av disse for å overvåke at regelverket følges. Dette kan eksempelvis gjøres ved hjelp av en standardisert sjekkliste som fylles ut av saksbehandler og godkjennes av nærmeste leder.

Har salgsprosessen skjedd i tråd med vedtak, lover, regelverk og likebehandlingsprinsipp ved salg av

- a. Frøya videregående skole?**
- b. Tomteareal ved Fosen videregående skole?**
- c. Tomteareal på Brøset i Trondheim?**

Revisjonen har ikke funnet noen kritikkverdige forhold knyttet til salg av tomtearealene ved Fosen videregående skole eller Brøset, og mener at salgsprosessen for disse eiendommene har skjedd på en forsvarlig måte.

Salget av Frøya videregående skole førte til en tvist, som ble løst gjennom et utenomrettslig forlik. Forliket ble vedtatt av fylkesutvalget, og var basert på en vurdering av prosessrisikoen. Revisjonen har ikke vurdert hvor vidt dette var den beste løsningen. Vi har heller ikke vurdert om forliket innebar ulovlig statsstøtte. Derimot har vi mellom annet vurdert om transaksjonen var meldepliktig til ESA etter statsstøttereglene, og om likebehandlingsprinsippet ble ivaretatt da fylkeskommunen akseptert et oppgjør som var lavere enn nest høyeste bud.

Transaksjonen ble ikke meldt til ESA. Revisjonen mener at det var rimelig grunn til tvil om den falt inn under statsstøttebegrepet, og hvor vidt ESA ville konkludert med brudd på reglene eller ikke. Følgelig var transaksjonen etter revisjonens mening meldepliktig før den ble gjennomført.

Etter revisjonens mening ivaretok ikke fylkeskommunen likebehandlingsprinsippet overfor nest høyeste budgiver da Frøy Eiendom AS fikk hjemmel til eiendommen for 10 millioner. Resterende oppgjør var betinget av at selger måtte vinne frem gjennom søksmål. Fylkeskommunen hadde akseptert et bud på 23,1 millioner i en åpen budprosess, der nest høyeste bud lød på 23 millioner. Det påfølgende forliket innebar at eiendommen ble overdratt til Frøy Eiendom AS for til sammen 15 millioner. Etter revisjonens mening kunne diskrimineringen av nest høyeste budgiver vært unngått ved å kreve fullt oppgjør før eiendommen ble overdratt, der det ble overlatt til motparten å måtte ta ut søksmål for påstanden om feil i saksbehandlingen.

5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å styrke internkontrollen for eiendomssalg gjennom

- Systematisk risikokartlegging
- Reglement for salg av eiendommer
- Dokumentasjon av kontrollhandlinger
- Etterlevelse av meldeplikten til ESA om transaksjoner som kan være i strid med statsstøttereglene

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-2018-6-22-83

Eiendomsmeglingsloven LOV-2017-12-15-106

Offentlighetsloven LOV-2006-05-19-16

Forvaltningsloven LOV-1967-02-10

Avtaleloven LOV-1918-05-31-4

Lov om offentlig støtte LOV-1992-11-27-117

Forskrift om offentlig støtte FOR-1992-04-907

Kommunenenes Sentralforbund (2020): Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.

Kommunenenes Sentralforbund: Gode råd for etikkarbeid.

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2010): EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Veileder

Nærings- og fiskeridepartementet (2019): Veileder om offentlig støtte

Instruks om avhending av statlig eiendom. Kongelig resolusjon av 19. desember 1997

Store norske leksikon: Likhetsprinsippet. Skrevet av Jan Fridthjof Bernt

Revisjon Midt-Norge: Forenklet etterlevelseskontroll av 22. februar 2022.

Alterskjær mfl. (Fagbokforlaget 2008): Statsstøtte, EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Sør-Trøndelag fylkeskommune:

Fylkestingets sak 100/2010: Nye lokaler for Frøya videregående skole

Fylkestingets sak 132/2010: Nytt bygg for Frøya videregående skole

Fylkestingets sak 66/2017: Samarbeidsavtale vedrørende Brøset

Strategiplan 2012-2015

Trøndelag fylkeskommune:

Delegeringsreglement av 16. desember 2020

Fylkesdirektørens reglement for videredelegering av 1. november 2021

Fullmakt fra fylkesordføreren i brev av 3. desember 2019

Etisk standard Trøndelag fylkeskommune. April 2019

Fylkestingets sak 104/18: Fosen videregående skole – salg av areal

Fylkestingets sak 85/20: Utfordringsdokument til økonomiplanen for 2021-2024

Fylkestingets sak 130/20: Økonomiplan 2021-2024 med budsjett 2021

Fylkesutvalgets sak 292/20: Verdivurdering og organisering av Trøndelag fylkeskommunes eiendomsmasse

Fylkestingets sak 115/21: Økonomiplan 2022-2025 med budsjett 2022

Fylkesutvalgets sak 14/20

Fylkesutvalgets sak 164/21: Forlik etter salg av gamle Frøya vgs

Saksmappe for salg av gamle Frøya videregående skole

Saksmappe for salg av tomteareal ved Fosen videregående skole

Saksmappe for salg av tomteareal på Brøset i Trondheim

Frøya kommune:

Kommunestyrets sak 4/19: Oppfølging av skolebruksplan – nye arealer Sistranda skole

Trondheim kommune:

Formannskapetets sak 269/19: Brøset – kjøp av felt T1 og T2

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjektet. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1.

Kommuneloven

Den nye kommunelovens kapittel 25 om internkontroll trådte i kraft fra 1. januar 2021. I § 25-1 heter det:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommuner og fylkeskommuner er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktivitet og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragraf skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens oppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontrollen»

Veileder fra KS om internkontroll

Fra den bakenforliggende kriteriekilden i kommuneloven om internkontroll vil vi bruke KS-veilederen «*Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll*» som kilde. Veilederen peker på at det er tre vilkår som må være til stede for å ha betryggende kontroll.

- En risikobasert tilnærming. I arbeidet med internkontrollen bør det fokuseres mest på de hendelsene som har de alvorligste negative konsekvensene.
- Internkontrollen må være formalisert. Organisering, ansvar og rutiner må være nedfelt i styrende dokumenter.

- Kontrollaktiviteter må gjennomføres. Kontroll og avvikshåndtering må følges opp gjennom handlinger som kan forbedre svakheter.

Råd fra KS om etikkarbeidet

KS har fått utviklet et sett med råd for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk adferd og korrupsjon. Til sammen 31 råd er delt inn i ni sentrale arbeidsområder. De mest relevante for dette prosjektet er etter revisjonens vurdering følgende:

- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk adferd og korrupsjon
- Rutiner for å avdekke og hindre uetisk adferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen
- Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis og tjenesteyting og -kvalitet

Utlede revisjonskriterier

Fra de ovennevnte kildene vil vi utlede følgende revisjonskriterier for problemstilling 1:

- Internkontrollen for eiendomssalg bør være basert på en risikokartlegging
- Fylkeskommunen skal ha formelle rutiner og retningslinjer for eiendomssalg
- Rolle- og ansvarsfordelingen for eiendomssalg skal være tydelig avklart
- Habilitetsvurderinger bør dokumenteres og kontrolleres
- Det skal være etablert kontrollrutiner for at eiendomssalg skjer i tråd med regelverk

Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 2

Trøndelag fylkeskommunes delegeringsreglement

I delegeringsreglement av 16. desember 2020 har fylkesutvalget fått delegert myndighet til å «Vedta enkeltsaker vedrørende omsetning av eiendom innenfor gitte rammer» (pkt 4.1)

Ifølge punkt 8.2 har fylkesdirektøren myndighet til å:

- Signere dokumenter på vegne av Trøndelag fylkeskommune i eiendoms- og arealsaker
- Fastsette retningslinjer for behandling av bygge- og eiendomsforvaltningssaker

Etisk standard for Trøndelag fylkeskommune

Dokumentet ble fastsatt i april 2019. Innledningsvis heter det:

- Salg av fylkeskommunal eiendom -

«Trøndelag fylkeskommune forvalter offentlige midler og er avhengig av tillit og respekt når vi handler på vegne av felleskapet. Personer ansatt i fylkeskommunen skal være seg bevisst på at de forvalter felleskapets midler. Tilgjengelige ressurser skal brukes til vedtatte formål og på en mest mulig effektiv måte.»

Statsstøttoreglene

Salg av fylkeskommunal eiendom er omfattet av EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte. EØS-avtalens artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet. For at det skal foreligge offentlig støtte må seks vilkår være samtidig oppfylte⁴⁹:

1. Mottaker av støtte er et foretak som utøver økonomisk aktivitet
2. Støtten er gitt av staten eller av statsmidler i enhver form
3. Støtten innebærer en økonomisk fordel for mottakeren
4. Støtten begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester
5. Støtten kan virke konkurransevridende
6. Støtten kan påvirke samhandelen mellom EØS-landene

EØS-avtalen har flere generelle unntaksbestemmelser. Mest relevant i forbindelse med salg av fast eiendom er unntaket for *bagatellmessig støtte*. Terskelverdien er 200.000 Euro over en 3-årsperiode.

Dersom det offentlige utfører aktivitet som oppfyller kravene som stilles etter *markedsaktørprinsippet*, vil det ikke foreligge offentlig støtte etter statsstøttoreglene. Markedsaktørprinsippet stiller som betingelse at det offentlige må opptre på tilsvarende måte som en rasjonell og profittorientert privat aktør ville gjort i tilsvarende situasjon. I ESAs⁵⁰ retningslinjer om begrepet offentlig støtte⁵¹ er den *markedsøkonomiske aktørtesten* angitt nærmere:

- Det skal utelukkende tas hensyn til det offentliges rolle som økonomisk aktør, og ikke som myndighetsutøver
- Om markedsbetingelser foreligger eller ikke skal vurderes utfra informasjon forut for beslutninger, og ikke på grunnlag av kunnskap i ettertid
- Den offentlige aktøren må kunne dokumentere at beslutninger var gjort på markedsmessige vilkår

⁴⁹ Kilde: Nærings- og fiskeridepartementets veileder til regelverket om offentlig støtte

⁵⁰ EFTA-landenes overvåkingsorgan som kontrollerer om EØS-avtalen blir fulgt

⁵¹ Den Europæiske Unions Tidende, L 342/35, kap. 4.2

- Ved vurderingen av om et tiltak gir en økonomisk fordel, er det effekten av tiltaket for motparten som er avgjørende

ESA hadde tidligere mer spesifikke retningslinjer⁵² for salg av fast eiendom med beskrivelse av metoder som kan benyttes for å utelukke at det gis statsstøtte. Det ble angitt to alternative prosedyrer⁵³:

1. Salg utført ved en budrunde som det ikke er knyttet vilkår til.
2. Salg utført på annen måte enn budrunde, så fremt verdsettingen er gjort av uavhengig takstmann.

Ved salg av eiendom i form av anbudskonkurranse etter gjeldende regler, angir departementets veileder⁵⁴ de samme kravene til prosessen som ved det offentlige kjøp av varer, tjenester og fast eiendom. Anbudsprosessen må være:

1. Åpen, det vil si at alle interesserte og kvalifiserte budgivere må kunne delta.
2. Transparent, det vil si at alle budgivere får tilstrekkelig informasjon underveis i prosessen og at de får tilstrekkelig tid til å legge inn bud. Konkurransen må være tilstrekkelig utlyst og kunngjort på forhånd.
3. Ikke-diskriminerende i forhold til alle budgivere, det vil si at kriteriene som avgjør vinneren må gjøre det mulig å sammenligne og vurdere alle budgivere på en objektiv måte.
4. Uforbeholden, det vil si at alle potensielle budgivere står fritt til å legge inn bud uavhengig av om de driver med visse virksomheter eller ikke.

I Nærings- og Fiskeridepartementets veileder (s. 112-113) heter det:

«EU-kommisjonen har fastslått at bruken av anbudsprosedyrer som er fastsatt i anbudsdirektivene kan anses som tilstrekkelig for å oppfylle kravene som er gitt ovenfor. Dette forutsetter likevel at den aktuelle prosedyren gjør det mulig å fastsette en markedspris. Hvis det legges inn bare ett bud, vil det normalt ikke være tilstrekkelig for å sikre markedspris med mindre (1) prosedyren garanterer en effektiv og reell konkurranse, og det ikke er åpenbart at det bare er en budgiver som kan legge inn et reelt bud eller (2) det offentlige kan sikre med andre metoder at anbudskonkurransen gir en markedspris.»

⁵² Kapittel 18 B: Elementer av statsstøtte i forbindelse med offentlige myndigheters salg av grunn og bygninger

⁵³ Gjeldende til EFTA-tilsynsmyndighetens beslutning om «Notion of Aid» av 18. januar 2017

⁵⁴ Nærings- og fiskeridepartementets veileder til regelverket om offentlig støtte, s. 111-112

Offentlig støtte etter EØS-avtalens artikkel 61, og som ikke er omfattet av unntaksreglene skal notiseres (meldes) hos ESA av støttegiver før tiltaket iverksettes. Dette følger av Lov om offentlig støtte⁵⁵ og Forskrift om offentlig støtte⁵⁶. Nærings- og fiskeridepartementet fungerer som kontaktpunkt mellom støttegiver og ESA i notifikasjonsprosessen. På grunnlag av de pliktige opplysninger fra støttegiveren, fatter ESA vedtak med fire mulige resultater⁵⁷:

- Tiltaket oppfyller ikke vilkårene i EØS-avtalens artikkel 61, og er dermed *ikke* offentlig støtte
- Tiltaket er støtte som er forenelig med EØS-avtalen, og kan iverksettes
- Tiltaket er støtte, og kan på nærmere angitte vilkår anses som forenelig med EØS-avtalen
- Tiltaket er støtte som ikke er forenelig med EØS-avtalen, og kan derfor ikke iverksettes

ESA har også som oppgave å undersøke mulige tilfeller av ulovlig støtte, det vil si støtte som er tildelt uten at meldeplikten er oppfylt. Dersom støttegiver deler ut støtte som skulle vært notifisert, og dette ikke har skjedd, så er støtten ulovlig. Blir ESA kjent med at det er tildelt støtte som skulle vært notifisert, kan de igangsette undersøkelse. Hovedregelen er at dersom noen får tildelt ulovlig støtte, så må den tilbakebetales med tillegg av rente. Det er støttemottaker som må betale tilbake ulovlig støtte, og dette skal skje til støttegiver.

I boken «Statsstøtte – EØS-avtalens regler om offentlig støtte»⁵⁸ omtales tvilstilfeller på følgende måte:

«Dersom selger er i tvil om salget innebærer statsstøtte eller ikke, bør salget meldes til ESA og godkjennes før kontrakt underskrives. I prinsippet må det foretas en ren risikovurdering. Har en rett i at et salg ikke innebar statsstøtte, var det ingen plikt til å melde salget til ESA. Har en tatt feil, og salget viser seg å inneholde elementer av støtte, har man både brutt meldeplikten og statsstøttemottaker risikerer å måtte tilbakebetale den urettmessig mottatte støtten.»

Avtalerett

Avtaleretten omfatter reglene for hvordan avtaler gyldig kan inngås, når de blir ugyldige, avtaleendringer og vanlig tolking av avtaler⁵⁹. En avtale foreligger når to eller flere parter

⁵⁵ LOV-1992-11-27-117

⁵⁶ FOR-1992-12-04-907

⁵⁷ Kilde: Nærings- og fiskeridepartementets veileder til regelverket om offentlig støtte, s. 81

⁵⁸ Alterskjær mfl. Fagbokforlaget 2008, s. 109

⁵⁹ Kilde: Jusinfo.no

gjennom tilbud og aksept blir enige om å stifte eller endre et rettsforhold seg imellom, som med juridisk virkning angir rettigheter og plikter mellom partene. Avtaleretten er bygd på formfrihet, noe som betyr at man er bundet også dersom man gjennom muntlighet eller opptreden har tilkjennegitt at man har bundet seg rettslig gjennom avtale. Avtaleloven⁶⁰ inneholder regler om hvordan avtaler skal inngås, om inngåelse av avtale ved fullmakt, og om når en avtale eller et løfte blir ansett som ugyldig.

Avtaleretten bygger på noen sentrale prinsipper:

- Avtaler skal holdes – partene kan kreve avtalen oppfylt etter sitt innhold
- Avtalefrihet – enhver har frihet til å inngå avtale med hvem man vil og sammen bestemme innholdet
- Formfrihet – ingen krav til avtalens form
- Løfteprinsippet – et tilbud eller løfte er bindende inntil akseptfristen har utløpt
- Lojalitetsprinsippet – avtalepartene må ivareta hverandres interesser gjennom opplysnings-, undersøkelses- og underretningsplikt.

Forvaltningsrett

Fylkeskommunalt eiendomssalg hører inn under det privatrettslige området, og faller dermed utenfor forvaltningslovens regler om enkeltvedtak. Men forvaltningslovens alminnelige bestemmelser, blant annet om habilitet, saksbehandlingstid, veiledning og taushetsplikt får anvendelse. Forvaltningen er også underlagt ulovfestede og dynamiske prinsipper for god forvaltningsskikk. Blant disse prinsippene vil hensynet til likebehandling stå sentralt når flere aktører konkurrerer om samme kontrakt.

Store Norske Leksikon v/Jan Fridtjof Bernt beskriver likhetsprinsippet på følgende måte:

«Likhetsprinsippet er en ulovfestet forvaltningsrettslig regel som stiller krav om at forvaltningsorganet ikke skal utøve sin skjønnsmessige avgjørelsesmyndighet ved å treffe et ellers lovlig vedtak som innebærer usaklig forskjellsbehandling av en borger. Forskjellsbehandling vil være usaklig hvis den strider mot alminnelige rettferds- og likhetsidealer, eller det er lagt vekt på hensyn som fremtrer som irrelevante – «utenforliggende» – ut fra den loven som regulerer vedkommende saksområde, eller ut fra en mer allmenn vurdering av sakstypen. Dette kan være hensyn som ville kunne være saklige i en annen sammenheng, men som ikke skal ha noen rolle i saker av denne typen.»

⁶⁰ Lov om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer. LOV-1918-05-31-4

Utlede revisjonskriterier

Fra de ovennevnte kildene vil vi utlede følgende revisjonskriterier for problemstilling 2:

- Eiendomssalg skal være politisk vedtatt⁶¹
- Direktesalg av fylkeskommunale eiendommer skal være særskilt begrunnet og verdsatt gjennom uavhengig takst⁶²
- Utlysning av eiendomssalg skal være åpent og transparent⁶³
- Budgivere skal likebehandles under budprosessen⁶⁴
- Det skal dokumenteres at eiendommen er solgt til den budgiveren som vant konkurransen etter kriterier fastsatt i utlysingen⁶⁵
- Dersom det ikke kan dokumentere at eiendomssalg til kjøpere med økonomisk aktivitet har skjedd på markedsmessige vilkår, skal salget notifiseres hos ESA før det finner sted⁶⁶

⁶¹ Utledet fra fylkeskommunens delegeringsreglement

⁶² Utledet fra fylkeskommunens etiske standard og statsstøttereglene

⁶³ Utledet fra statsstøttereglene

⁶⁴ Utledet fra forvaltningsretten

⁶⁵ Utledet fra avtaleretten, forvaltningsretten og statsstøttereglene

⁶⁶ Utledet fra statsstøttereglene

VEDLEGG 2 – EIENDOMSSALG

Tabell 2. Vedtatte avhendinger av eiendommer ifølge fylkesutvalgets sak 292/20

Trøndelag Fylkeskommune		26.09.20									
Finansiering avhending/kjøp ØP 21-30		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Investering i 50 % EK i AS nye adm.bygg	Vedtak	-50									
Rest innbet. salg Brøset	Avtalt				94						
Rest innbet. salg Skjetteinskogen	Avtalt		20			25					
Salg Rissa/Leksvik vgs	Avtalt			20							
Salg gml Åfjord vgs	Avtalt		17								
Utvikling/salg Ladejarlen	Potensial 250"	96									
Utvikling/salg Gamle Heimdal vgs	Potensial 75"					50					
Utvikling av LNF Trondheim	Potensial 1000"								100	100	100
Salg adm.bygg Steinkjer	Potensial 140'	100									
Salg adm.bygg Trondheim	Potensial 300'	275									
Salg "strukturskoler"	Skolebruksplan 2					10	10	10	10	10	
Salg tannklinikker (Brundalen, Byåsen)			16								
Salg bussdepot Sandmoen	Potensial 250"		200								
Salg Elgstertg.		50									
Salg aksjer TSS		60									
Salg eiendommer AS (LU, NT II)		25									
Tilskudd (Enova, spillmidler)		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
SUM finansiering avhending/kjøp		566	263	30	104	95	20	20	120	120	110
SUM finansiering avhending/kjøp		1448									

Tabell 3. Verdiestimat for fylkeskommunens eiendomsmasse ifølge fylkesutvalgets sak 292/20

Samlet verdiestimat eiendomsmasse	Areal m2 BTA	Estimert verdi	Estimer årlig leiekstnad
Undervisningsbygg	436 776	4 949 273 233	597 278 950
Tannklinikker	968	16 940 000	1 548 800
Samferdselsbygg	9 743	249 567 188	17 847 550
Administrasjonsbygg (inkl AS)	19 613	435 000 000	31 082 100
Eiendoms- og hallselskaper		111 617 000	
Utviklingseiendommer, bygg	32 191	289 300 000	
Utviklingseiendommer, tomt		1 056 423 075	
Samlet verdiestimat eiendomsmasse	499 291	7 108 120 496	647 757 400

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR



Trøndelag
fylkeskommune



Revisjon Midt-Norge SA
Postboks 2565
7735 Steinkjer

Dato: 10.04.2022

HØRINGSUTKAST TIL RAPPORT FRA FORVALTNINGSREVISJON OM SALG AV FYLKESKOMMUNAL EIENDOM – FYLKESDIREKTØRENS HØRINGSSVAR

Det vises til mottatt høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon om salg av fylkeskommunal eiendom av 29. mars 2022. Fylkesdirektørens svar fremkommer av nedenstående.

Innledning

Fylkesdirektøren takker for en god og tydelig rapport som dokumenterer at de tre eiendomssalgene som er ettergått gjennom forvaltningsrevisjonen er fylldig dokumentert, jf. rapportens side 8, og også at ledelsen er bevisst om risikoforholdene som er relatert til eiendomsavhending, jf. rapportens side 19. Fylkesdirektøren vil også fremheve at administrasjonen generelt vurderer forvaltningsrevisjoner som nyttige i et kvalitets-, lærings- og forbedringsperspektiv.

Rapportens Del 1 – Internkontroll

Fylkesdirektøren deler revisjonens vurdering av at fylkeskommunen har mangler i skriftlige rutiner med hensyn til risikokartlegging, styrende dokumenter og kontrollhandlinger knyttet til salg av eiendom. Samtidig registrerer fylkesdirektøren at revisjonen vurderer at ledelsen opererer med bevissthet og oppmerksomhet rundt risikoforhold ved eiendomsavhending.

Revisjonen påpeker også at det i de undersøkte salgsprosesser ikke er funnet feil som kan tilskrives mangel på internkontrollrutiner. Fylkesdirektøren tar videre til orientering at revisor vurderer at ansvar og roller knyttet til salg er tydelig definert og fulgt opp i praksis.

Rapportens Del 2 - Gjennomførte salgsprosesser

Det er foretatt en gjennomgang av 3 konkrete salgsprosesser – Brøset, Gamle Frøya vgs. og tomt Fosen vgs., hvor dokumentasjonen strekker seg nær 15 år tilbake i tid.

Av rapporten fremgår at revisor ikke har funnet forhold som det er grunn til å påpeke knyttet til transaksjonene på Brøset og på Fosen. Det fremgår av rapporten at revisor påpeker forhold knyttet til ESA og notifisering, samt likebehandling av budgivere, knyttet til salget av Frøya videregående skole. Fylkesdirektøren tar dette til etterretning.

Oppsummering

Som angitt i rapporten, vil fylkesdirektøren i samsvar med vedtatt økonomiplan 2022-25, fremlegge en eiendomsstrategi i løpet av 2022. Gjennom dette arbeidet vil det bli fastsatt et



Trøndelag
fylkeskommune



reglement for avhending av eiendommer, herunder skriftlige rutiner med hensyn til risikokartlegging, styrende dokumenter og kontrollhandlinger. Dette vi da sikre systematikk, enhetlighet og en styrket internkontroll for fremtidige eiendomsavhendinger, og vil etter fylkesdirektørens intensjon innebære en oppfølging av de anbefalinger som revisor trekker frem i sin rapport.

Fylkesdirektøren merker seg at revisor vurderer at transaksjonen knyttet til Frøya videregående skole burde vært meldt til ESA før gjennomføring, og tar dette til etterretning. Denne konkrete saken var meget kompleks, og saken ble også behørig belyst både i saksfremlegg og orienteringer til fylkesutvalget. Fylkesdirektøren vil ta med seg problemstillingen knyttet til statsstøtteregelverket i fremtidige prosesser, jf. også arbeidet med styrket internkontroll som vi har diskutert i avsnittet over.

Med vennlig hilsen

Carl-Jacob Midttun
Fylkesdirektør

Rune Venås
Bygge- og Eiendomssjef



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no