

FORVALTNINGSREVISJON

SALG AV FYLKESKOMMUNAL EIENDOM

*PROSJEKTPLAN*



Trøndelag fylkeskommune

NOVEMBER 2021

FR 1193

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

|   |   |
|---|---|
| <b>Problemstilling</b>                  | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Har fylkeskommunen etablert internkontrollrutiner for eiendomssalg som sikrer at lover og regelverk på området blir overholdt?</li><li>2. Har prosessen skjedd i tråd med vedtak, lover, regelverk og likebehandlingsprinsipp ved salg av<ol style="list-style-type: none"><li>a. Frøya videregående skole?</li><li>b. Tomteareal ved Fosen videregående skole?</li><li>c. Tomteareal på Brøset i Trondheim?</li></ol></li></ol>   |
| <b>Kilder til kriterier</b>             | Følgende kilder vil være aktuelle å vurdere opp imot: <ul style="list-style-type: none"><li>- Vedtak og premisser for salg av fylkeskommunal eiendom</li><li>- Veileder fra KS om internkontroll</li><li>- Retningslinjer fra KS sitt etikkutvalg</li><li>- Kommuneloven</li><li>- Forvaltningsloven</li><li>- Offentlighetsloven</li><li>- Avtaleloven</li><li>- Merverdiavgiftsloven</li><li>- Likebehandlingsprinsippet i offentlig saksbehandling</li><li>- EØS-avtalens regler om offentlig støtte</li></ul> |
| <b>Metode</b>                           | Intervju og dokumentgjennomgang   |
| <b>Tidsplan</b>                         | <ul style="list-style-type: none"><li>• 350 timer</li><li>• Levering innen 15. april 2022</li></ul>   |
| <b>Prosjektteam</b>                     | Oppdragsansvarlig revisor: <ul style="list-style-type: none"><li>• Leidulf Skarbø, leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no</li></ul> Prosjektmedarbeider: <ul style="list-style-type: none"><li>• Thomas Furunes, thomas.furunes@revisjonmidtnorge.no</li></ul> Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none"><li>• Arve Gausen</li><li>• Margrete Haugum</li></ul> Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet, jf. egenerklæringsskjema.                      |
| <b>Kontaktperson hos fylkeskommunen</b> | Den fylkesdirektøren utpeker.   |

## 2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune fattet i sitt møte 28.09.2021, sak 52/21 følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon med tema salg av fylkeskommunal eiendom.*
2. *Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge sende prosjektplan til sekretariatet med forslag til problemstillinger, ressursbruk og øvrige rammer for undersøkelsen innen 10.11.2021.*

I saksvurderingen ble det lagt vekt på at salg av fylkeskommunal eiendom ikke bare medfører en økonomisk risiko, men også risiko for tap av omdømme. Vurderingen la noen føringer for prosjektet:

*En forvaltningsrevisjon med tema salg av fylkeskommunal eiendom kan gi en vurdering av om salgene av eiendommer de siste årene har skjedd i samsvar med lov- og regelverk. Den bør også gi svar på hvilke rutiner fylkeskommunen har etablert med henblikk på etterlevelse av nevnte regelverk. Forvaltningsrevisjonen kan dermed bidra både til kontroll og læring.*

Forut for bestillingssaken behandlet kontrollutvalget i sak 46/21 den 31.08.2021 en orienteringssak om salg av gamle Frøya videregående skole. I tillegg ble det orientert om rutiner ved salg og avhending av eiendom. Følgende er protokollert om dette:

*Konstituert fylkesdirektør Ole Tronstad, og eiendomssjef Rune Venås orienterte kontrollutvalget om fylkeskommunens rutiner for salg/avhending av eiendom. Fylkesdirektøren orienterte utvalget om at fylkeskommunen ikke har et eget reglement for avhending av eiendom. Fylkeskommunen bruker vanligvis megler ved salg av eiendom. I snitt selger fylkeskommunen 2-4 eiendommer per år.*

Også i to tidligere møter har kontrollutvalget fått orientering fra administrasjonen om salget av Frøya videregående skole.

## 2.2 Bakgrunnsinformasjon

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 forvaltningslov<sup>1</sup> 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.

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 den såkalte *markedsinvestortesten*<sup>2</sup>. Testen går ut på å vurdere om salget er gjort på markedsmessige vilkår, hvor ESA<sup>3</sup> har angitt to alternative prosedyrer. Enten

---

<sup>1</sup> NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. S. 442-443

<sup>2</sup> Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: Veileder i EØS-avtalens regler om offentlig støtte

<sup>3</sup> EFTA's overvåkingorgan, som fører tilsyn og kontroll med at EØS-avtalen overholdes.

gjennom en åpent kunngjort og utlyst budrunde, eller gjennom en uavhengig takst av markedsverdien.

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.

### **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 av habilitetsregler og etiske retningslinjer kan skape en kultur som forebygger slike hendelser, men det krever 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.

## 3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapittelet vil revisor avgrense prosjektet, og gå nærmere inn på problemstillingene. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

### 3.1 Avgrensing

Prosjektet blir avgrenset til salgsfasen. Det innebærer at saksbehandlingen og prosessene forut for salgsvedtakene ikke blir vurdert. Vedtakene kan imidlertid bygge på premisser som har relevans for salget, noe som vil bli hensyntatt.

Undersøkelsen omfatter bare eiendomssalg siden Trøndelag fylkeskommune ble etablert fra 1. januar 2018. Det vil bli foretatt et utplukk av 3 salgsprosesser. Et slikt utplukk vil ikke gi grunnlag for å uttale seg generelt om alle eiendomssalg. Revisjonen vil ha grunnlag for å si noe om hvordan de undersøkte salgene er gjennomført, men ikke å uttale seg på en generell måte.

### 3.2 Problemstillinger

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

Under den første problemstillingen vil det bli undersøkt om fylkeskommunen har tilfredsstillende internkontroll på området. Undersøkelsen vil bli relatert til de tre pilarene for all internkontroll, slik det er beskrevet i KS-veilederen om temaet<sup>4</sup>:

- En risikobasert tilnærming
- Formalisering og dokumentasjon av rutiner, ansvar, myndighet og roller
- Kontrollhandlinger og avvikshåndtering

---

<sup>4</sup> KS; Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll

I problemstilling 2 vil vi undersøke praksis. Salgsprosessen for de utplukkede eiendommene vil bli beskrevet på en måte som gjør det mulig å sammenstille praksis med det juridiske rammeverket, fylkeskommunens egne vedtak og forvaltningsnormene for likebehandling.

Revisjonen legger til grunn at kontrollutvalget ønsker at salget av Frøya videregående skole skal prioriteres i utplukket. For å supplere med andre salg er det gjort et uttrekk fra fylkeskommunens regnskap fra 2018-2020. Transaksjonsoversikten viste ytterligere 5 eiendommer med salgssum over to millioner. Dette var følgende:

- Tomteareal ved Fosen videregående skole
- Tomteareal på Brøset i Trondheim
- Tomteareal Skjetleinskogen på Kattem
- Ferjekai/biloppstillingsplass Ørland
- Areal tilknyttet Melabrua i Åfjord

De to sistnevnte arealene er solgt til kommuner, mens kjøpere for de øvrige har vært private aktører. Antallet salg i utplukket må harmonere med ressursrammen. Det antas at gjennomgangen av Frøya videregående skole vil være relativt tidkrevende, og at det innenfor en totalramme på 350 timer ikke kan suppleres med mer enn to øvrige salg. Transaksjoner med offentlige aktører vurderes som mindre risikofylte i denne sammenheng, og er derfor ikke tatt med i utvalget.

I tillegg til Frøya videregående skole har revisjonen tatt de to førstnevnte salgene med i utplukket. Dersom kontrollutvalget ønsker at flere salg skal undersøkes, anslås det at ressursrammen må økes med 50 timer for hvert anlegg.

### **3.3 Kilder til revisjonskriterier**

Følgende kilder vil være aktuelle å utlede revisjonskriterier fra:

- Vedtak og premisser for salg av fylkeskommunal eiendom
- Veileder fra KS om internkontroll
- Retningslinjer fra KS sitt etikkutvalg
- Kommuneloven
- Forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Avtaleloven
- Merverdiavgiftsloven
- Likebehandlingsprinsippet i offentlig saksbehandling
- EØS-avtalens regler om offentlig støtte

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Problemstillingene vil bli besvart ved hjelp av intervju med ansatte som har ansvar og kontrollopgaver for eiendomssalg, og ved gjennomgang av aktuelle dokumenter. Omfanget av intervjuer vil bli vurdert på grunnlag av dokumentene som blir gjort tilgjengelig for revisor.

Oppdal, 09.11.2021

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



## KILDER

Kontrollutvalgets sak 52/21 av 28.09.2021

Kontrollutvalgets sak 46/21 av 31.08.2021

Kommuneloven. LOV-2018-06-22-83

Forvaltningsloven. LOV-1967-02-10

Offentlighetsloven. LOV-2006-05-19-16

Avtaleloven. LOV-1918-05-31-4

Merverdiavgiftsloven. LOV-2009-06-19-58

NOU 2019:5 Ny forvaltningslov.

KS: Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll

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

# VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

|  |  |
|--|--|
| <b>PM Revisjon</b><br>Midt-Norge   |  |
| Prosjekt nr:<br>FR 1193  | Kommune:<br>Trøndelag fylkeskommune  |
| Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:<br>Salg av fylkeskommunal eiendom  |  |
| <b>Hovedreferanse:</b><br>Kommuneloven § 24-4<br>Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3<br>RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4<br>RS 220 -- Villkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13<br>RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6<br>Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 6 |  |
| Ansettelsesforhold:  | Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA   |
| Medlem i styrende Organer  | Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som overfor nevnte fylkeskommune deltar i.   |
| Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit  | Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.   |
| Nærstående   | Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til overfor nevnte fylkeskommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.  |
| Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet   | Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.<br><br>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.<br><br>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor overfor nevnte fylkeskommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen. |
| Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver   | Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor overfor nevnte fylkeskommune som har inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.  |
| Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige  | Undertegnede opptre ikke som fullmektig for overfor nevnte fylkeskommune.  |
| Andre særegne forhold  | Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.   |

Oppdatert 28.10.2021  
  
 Leidulf Skarba  
 Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

# **MRevisjon**

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)

## Prosjektplan FR 1193 Trøndelag fylkeskommune

---

**Signers:**

| <i>Name</i>     | <i>Method</i> | <i>Date</i>      |
|-----------------|---------------|------------------|
| Skarbø, Leidulf | BANKID_MOBILE | 2021-11-09 10:01 |

**This document package contains:**

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.  
The seal is a guarantee for the authenticity  
of the document.