

Rapport fra forvaltningsrevisjon - Salg av fylkeskommunal eiendom

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

10.05.2022

Saknr

22/22

Saksbehandler Helene Hvidsten
Arkivkode FE - 216, TI - &58
Arkivsaknr 21/258 - 7

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av salg av fylkeskommunal eiendom til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren styrke internkontrollen for eiendomssalg gjennom:
 - a. Systematisk risikokartlegging
 - b. Å utarbeide reglement for salg av eiendommer
 - c. Å sørge for dokumentasjon av kontrollhandlinger
 - d. Å etterleve meldeplikten til ESA om transaksjoner som kan være i strid med statsstøttereglene
3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølging av vedtaket innen desember 2022.

Vedlegg

Rapport - Salg av fylkeskommunal eiendom

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor, Leidulf Skarbø, orienterte kontrollutvalget. Revisor orienterte blant annet om følgende:

- Seksjon eiendom er basert på tillitsbasert lederkontroll. Denne ledelsen kunne blitt bedre om det hadde vært knyttet noen kontrollhandlinger til prosessen.
- Det er vanskelig å se noen begrunnelse for at fylkeskommunen påtok seg søksmålsbyrden.
- Salget av Frøya videregående skulle vært meldt til ESA.

Eiendomssjef Rune Venås var også i stede i møtet og kommenterte rapporten.

Skarbø og Venås svarte på spørsmål fra utvalget.

Kontrollutvalget drøftet saken.

Revisors presentasjon er vedlagt protokollen.

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget tar rapport fra forvaltningsrevisjon av salg av fylkeskommunal eiendom til orientering.
2. Fylkestinget ber fylkesdirektøren styrke internkontrollen for eiendomssalg gjennom:
 - a. Systematisk risikokartlegging
 - b. Å utarbeide reglement for salg av eiendommer
 - c. Å sørge for dokumentasjon av kontrollhandlinger
 - d. Å etterleve meldeplikten til ESA om transaksjoner som kan være i strid med statsstøttereglene
3. Fylkestinget ber fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget om status for oppfølging

av vedtaket innen desember 2022.

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av salg av fylkeskommunal eiendom i møte 28.9.2 (sak 52/21) og Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført undersøkelsen. Følgende problemstillinger blir svart ut i rapporten:

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

1. 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?

Bakgrunn

Fylkeskommunen har en stor portefølje av eiendommer. Fylkeskommunen må sikre at salg skjer innenfor gjeldene regelverk og på en måte som ivaretar tilliten til forvaltningen.

Salg av fylkeskommunal eiendom hører i utgangspunktet inn under det privatrettslige området. På samme måte som mellom private aktører må salg skje i tråd med avtalerettslige prinsipper. Avtaleretten bygger på prinsippene om lojalitet, forutberegnelighet og rimelighet, og partene har frihet til å velge form og innhold for avtaler som inngås. For en offentlig aktør må disse prinsippene harmoniseres med reglene i forvaltningsretten.

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 statsstøttereglene.

Internkontrollrutiner

Enhver internkontroll bygger på tre fundament: Det bør være basert på en risikokartlegging, styrende dokumenter må være på plass, og det må sikres at rutinene etterleves.

2.

Fylkeskommunen har i liten grad etablert kontrollrutiner for å sikre at eiendomssalg skjer i tråd med regelverket. Revisor finner at det ikke er gjennomført noen systematisk risikokartlegging, og fylkeskommunen mangler et reglement for hvordan salgsprosesser skal gjennomføres. Revisor mener også at det i større grad må dokumenteres at det blir utøvd lederkontroll med saksbehandlernes arbeid. Revisor konkluderer derfor med at internkontrollen innenfor eiendomssalg ikke er tilfredsstillende. I løpet av 2022 planlegger fylkeskommunen å utarbeide et reglement for avhending av fylkeskommunal eiendom, og herunder skriftlige rutiner for risikokartlegging.

Gjennomførte salgsprosesser

Revisjonskriteriene for å vurdere de tre utvalgte salgsprosessene er at salgene skal være politisk vedtatt, at likebehandlingsprinsippet skal være ivaretatt, og at statsstøttereglene skal være overholdt.

Salget av Frøya videregående skole

Salget av Frøya videregående skole var ikke eksplisitt politisk vedtatt, men ut fra premisene for ny skole er det ikke tvil om at salget var politisk forankret. Når det gjelder kriteriet om likebehandling vurderer revisor budgiverne til å være likebehandlet i budprosessen.

På bakgrunn av en avtale som ble inngått mellom fylkeskommunen og Frøy Eiendom AS i 2009, førte salget av Frøya videregående skole til en tvist. Eiendommen ble overdratt til Frøy Eiendom

for et lavere oppgjør enn den markedsverdien som fremgikk av budrunden. Frøy Eiendom AS fikk kjøpt eiendommen ved å betale 10 millioner kroner. Oppgjør utover dette forutsatte at fylkeskommunen fikk medhold i en rettssak mot kjøper. Etter revisors vurdering innebar dette en forbigåelse og diskriminering av nest høyeste budgiver, som var villig til å betale 23 millioner for eiendommen.

Revisor uttaler at det er vanskelig å se noen saklig begrunnelse for at fylkeskommunen aksepterte en løsning hvor Frøy Eiendom fikk kjøpt skolen uten å betale fullt vederlag. 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.

Salget av Frøya videregående skole burde vært meldt til ESA før den fant sted. Fylkeskommunen sendte ingen melding til Nærings- og fiskeridepartementet om salget, og salget 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 statsstøtte. Revisor mener at det var grunn til tvil om transaksjonen var forenelig med statsstøttereglene, og at salget følgelig burde vært meldt til ESA før transaksjonen fant sted.

Salget av tomteareal ved Fosen videregående skole og på Brøset i Trondheim

Revisjonen mener at salget av tomtearealene ved Fosen videregående skole og Brøset har skjedd på en forsvarlig måte. I begge tilfellene var salgene politisk vedtatt. Revisor mener likebehandlingsprinsippet ble ivaretatt. For begge salgene var det bare en aktuell kjøper, og det ble innhentet uavhengig takst før salgene.

Når det gjelder reglene om statsstøtte ble salget av Brøset gjennomført i form av en åpen, transparent og ikke-diskriminerende budrunde, og det er dokumentert at eiendommen ble solgt til tilbyder med høyeste bud. Betingelsene for at det ikke forelå offentlig støtte var tilfredsstillt, og fylkeskommunen hadde ingen meldeplikt til ESA. Etter revisors vurdering medførte heller ikke salget av tomteareal ved Fosen videregående skole offentlig støtte, og det var ingen meldeplikt om transaksjonen.

Vurdering og konklusjon

Rapporten gir oversiktlig og grundig informasjon om fylkeskommunens internkontrollrutiner, og om de tre eiendomssalgene som er undersøkt.

Rapporten synliggjør en kompleks salgsprosess, hvor prinsipper som åpenhet, forutberegnelighet og likebehandling ikke er overholdt. Sekretariatet vil særlig trekke frem følgende fra rapporten:

- Internkontrollen for salg av eiendom er ikke fullt ut tilfredsstillende, og fylkeskommunen har per i dag ikke et reglement for hvordan salgsprosesser skal gjennomføres.
- Det er vanskelig å se noen saklig begrunnelse for at fylkeskommunen aksepterte at Frøy Eiendom AS fikk kjøpt Frøya videregående skole for 10 millioner kroner.
- Det var tvil om transaksjonen var forenelig med statsstøttereglene, og salget av skolen burde vært meldt til ESA før transaksjonen fant sted.

I tillegg til forholdene som revisor har påpekt er det verdt å tydeliggjøre at salget av Frøya videregående førte til et reelt økonomisk tap på 13,1 millioner for fylkeskommunen. Det er også relevant å trekke frem at fylkeskommunen har satt seg i en situasjon hvor de risikerer erstatningskrav fra budgiver som ble forbigått i budrunden, og som la inn det nest høyeste budet på 23 millioner.

Sekretariatet anbefaler at utvalget slutter seg til revisors anbefalinger, og oversender rapporten til behandling i fylkestinget.