

# Salg av Romberggata 3

- **Larvik kommune** -

---

**Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 709008**

**2011**

# Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag .....</b>	<b>ii</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og rammer .....	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier .....	1
1.3 Avgrensing .....	2
1.4 Metode og kvalitetssikring .....	2
1.5 Høring.....	3
<b>2 Salg av Romberggata 3 - bakgrunnsinformasjon.....</b>	<b>3</b>
<b>3 Saksbehandlingen.....</b>	<b>5</b>
3.1 Fakta og funn.....	5
3.2 Revisors vurderinger .....	10
<b>4 Journalføring og offentlighet.....</b>	<b>13</b>
4.1 Fakta og funn.....	13
4.2 Revisors vurderinger .....	14
<b>5 EØS-reglene om offentlig støtte .....</b>	<b>15</b>
5.1 Fakta og funn.....	15
5.2 Revisors vurderinger .....	16
<b>6 Kommunens kostnader som følge av salg av Romberggata 3.....</b>	<b>18</b>
<b>7 Revisors konklusjoner.....</b>	<b>20</b>
<b>Litteratur og kildereferanser .....</b>	<b>22</b>
<b>Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra kommunen .....</b>	<b>23</b>
<b>Vedlegg 2: Revisjonskriterier.....</b>	<b>28</b>
<b>Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring .....</b>	<b>33</b>
<b>Vedlegg 4: Reguleringsplan Grandkvartalet.....</b>	<b>35</b>

## Sammendrag

Prosjektet er gjennomført på bestilling fra kontrollutvalget og kommunestyret i Larvik, og har i hovedsak hatt fokus på saksbehandlingen knyttet til vedtak om salg av Romberggata 3 (R3) og oppfølgingen av dette vedtaket.

R3 ble innlemmet i reguleringsplan for kvartal 39 (Grandkvartalet) i Larvik, vedtatt av kommunestyret i desember 2008. I reguleringsplanen er eiendommen foreslått revet. Eiendommen ble solgt til tiltakshaver i reguleringsplanen takst. Kommunens kostnader til relokalisering er høyere enn salgsinntekten fra bygget.

Vi har sett på følgende problemstillinger:

I hvilken grad er saksbehandlingen gjort i tråd med;

- *krav om forsvarlig saksutredning og iverksetting av vedtak*
- *krav om møtebehandling, møteinnkalling, møteoffentlighet og møtebok*
- *regler om habilitet*
- *prinsipper om likebehandling*

Er reglene om journalføring og offentlighet fulgt?

Kan salget være i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte?

Hvilke kostnader har kommunen hatt som følge av salget?

Flyttekostnadene var ikke nærmere beskrevet i saksutredningen, og slik sett var ikke saksutredningen forsvarlig. Rådmannen opplyste om dette i saksutredningen, i tråd med kravene i kommuneloven. Under behandlingen av saken ble det skapt et inntrykk av at kommunens flyttekostnader ville bli betydelig lavere enn de reelle kostnadene ble og at det hastet med å få en avgjørelse av spørsmålet om salg. Et enstemmig kommunestyre gikk på dette grunnlag inn for salg.

Vi mener at spørsmålet om salg av R3 burde vært utredet og behandlet av kommunen i forbindelse med reguleringsplansaken. Da var rådmannen kjent med at bygget ble foreslått revet i reguleringsplanen og at tiltakshaver ønsket å kjøpe bygget. Rådmann hadde på det tidspunktet også sagt at tiltakshaver kunne innlemme bygget i forslaget til reguleringsplan, som rådmannen senere anbefalte kommunestyret å vedta. I denne fasen var det kontakt mellom ordfører/rådmann og tiltakshaver om mulighetene for å kjøpe R3, uten at det forelå noe mandat, mål eller forhandlingsstrategi fra kommunens side. De forberedende forhandlingene ble heller ikke dokumentert på noen måte.

Rådmannen skal sikre at vedtak i kommunestyret iverksettes. Vedtaket om salg av R3 har blitt iverksatt, men det har tatt lang tid. Vi mener at kommunen i denne tiden kunne jobbet noe mer aktivt både for å finne nye lokaler, fått oversikt over kostnadene og for å få ferdigforhandlet salgskontrakten.

Saken om salg av R3 er i hovedsak behandlet i tråd med krav om møtebehandling, møteinnkalling, møteoffentlighet og møtebok, men møteboken inneholder ikke alle

opplysningene som er krevd. Kommunen har fastsatt et eget reglement om saksbehandling i komiteene. Reglementet skal bl.a. sikre at komiteene kan bruke tid på behandling av saker, dersom de mener at det er nødvendig. Plan og økonomikomiteen fikk ikke den tiden til behandling som reglementet legger opp til at de kan ha.

Revisjonen har ikke funnet grunnlag for at de som har saksforeberedt eller truffet avgjørelser i spørsmålet om salg har vært inhabile i saken.

Prinsippet om likebehandling er ikke fulgt i denne saken, siden bygget ikke ble lagt ut for salg. Kommunestyret ønsket å bidra til og sikre realisering av reguleringsplanen for Grandkvartalet gjennom salget av R3.

Kravene om journalføring er ikke fulgt i denne saken. Det er dokumenter som er journalført i etterkant og dokumenter som ikke er journalført i saken.

Salg av R3 har ikke skjedd i samsvar med ESAs retningslinjer for salg av fast eiendom. Salget er ikke notifisert til ESA. Kommunen har bevisbyrden for at salget ikke innebærer offentlig støtte dersom det spørsmålet skulle bli gjenstand for behandling av ESA.

Alle kostnadene knyttet til flyttingen var ikke regnskapsført da prosjektet ble avsluttet. Når vi tar hensyn til at deler av kostnaden som er regnskapsført på flytteprosjektene har annen finansiering, viste regnskapet pr 08.02.11 en kostnad på 13,8 millioner kroner. Tar vi med anslått utestående kostnad fra LKE blir det 14,1 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader knyttet til legging av fiberlinjer for IT.

Det har vært et tidspress i saken om salg av R3 frem til vedtak om salg, noe som har forringet saksbehandlingen og gitt et svakt faktagrunnlag for vedtaket. Salget av R3 er ikke behandlet i tråd med praksis kommunen har for salg av eiendom, som er å selge i markedet eller til takst. Dette ville vært i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Disse reglene er ikke nevnt i saksfremlegget, og det er risiko for at salget innebærer ulovlig støtte. Kommunen bør sørge for å etablere rutiner som sikrer at kommunen kan gi lovlig offentlig støtte for framtiden.

Salget av R3 ble gjennomført for å bidra til realisering av en reguleringsplan som kan gi en ønsket byutvikling Larvik. I arbeidet med denne reguleringsplanen har kommunen ikke hatt fokus på å ivareta sine eiendomsinteresser, og kan vurdere om den privatrettslige interessen kommunen har som eiendomsbesitter i tiltrekkelig grad ivaretas. Forhandlingene om salg av R3 er dårlig dokumentert og prosessen har svekket kommunens forhandlingsposisjon.

Skien, 07.03.11

Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson  
oppdragsansvarlig revisor

Anne Sæterdal  
prosjektleder

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og rammer

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget 07.12.10 og kommunestyret den 15.12.10. Kommunestyret ønsket å få rapporten ferdig til behandling i kommunestyret i mars 2011. Bakgrunnen for prosjektet er at eiendommen Romberggata 3 (R3) ble solgt under takst, og flyttekostnadene til kommunen som følge av salget er beregnet å bli høyere enn salgsinntekten fra bygget. Det er også reist spørsmål om salget er i strid med EØS-reglene om offentlig støtte.

R3 ble innlemmet i reguleringsplan for kvartal 39 (Grandkvartalet) i Larvik som ble vedtatt i desember 2008. I reguleringsplanen er eiendommen foreslått revet. Det ble gitt et bud på eiendommen i april 2009 til ordfører, og kommunestyret fattet vedtak om å selge bygget 29.04.09. Saken er blitt omtalt i Aftenposten og Østlandsposten i desember 2010 og det er satt spørsmålstejn ved informasjonen som ble gitt til politikerne og saksbehandlingen som er gjort knyttet til salget av bygget.

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

## 1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

I prosjektet har vi valgt å se på saksbehandlingen som er gjort, både for å kartlegge hva som er gjort, hvilken informasjon som er gitt og for å vurdere om saksbehandlingen er i tråd med de krav som stilles. Dette gjelder både krav til saksforberedelse og den politiske behandlingen av saken. Vi har også sett på reglene om journalføring og offentlighet, og vurdert salget i forhold til EØS-reglene om offentlig støtte. Dessuten har vi kartlagt kostnadene kommunen har hatt som følge av flyttingen.

For å kunne svare på problemstillingene er det utledet revisjonskriterier. Revisjonskriteriene<sup>1</sup> er utledet fra kommuneloven, offentleglova og arkivlova med forskrifter og lov om offentlig støtte med forskrifter. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten. Beskrivelsen av kartlagte kostnader er uten revisjonskriterier.

Problemstilling 1: I hvilken grad er saksbehandlingen gjort i tråd med;

- krav om forsvarlig saksutredning og iverksetting av vedtak
- krav om møtebehandling, møteinnkalling, møteoffentlighet og møtebok
- regler om habilitet
- prinsipper om likebehandling

*Revisjonskriterier:*

- Administrasjonssjefen skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.
- Den som saksforbereder eller treffer avgjørelser i en sak skal være habil.

---

<sup>1</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

- Alle interessenter bør få like muligheter ved salg og utvikling av eiendom/areal.
- Vedtak skal fattes i møte og det skal føres møtebok/protokoll. Det er krav om at sakslisten er tilgjengelig for allmennheten og den skal sendes medlemmene med en ukes varsel. Møter som holdes for åpne dører skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.

Problemstilling 2: Er reglene om journalføring og offentlighet fulgt?

*Revisjonskriterier:*

- Det er krav om føring av journal for inngående og utgående dokument og saksdokument<sup>2</sup>, og journalen skal være offentlig tilgjengelig.
- Kommunen skal ha arkiv og en arkivplan som inneholder en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument.

Problemstilling 3: Kan salget være i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte?

*Revisjonskriterier:*

- Salg av kommunal eiendom til foretak skal skje etter utlysning eller takst. Salg etter annen prosedyre bør notifiseres til ESA.<sup>3</sup>
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at prosedyrekravene for tildeling av bagatellmessig støtte blir ivaretatt.

Problemstilling 4: Hvilke kostnader har kommunen hatt som følge av salget?

Beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier.

### 1.3 Avgrensning

Vi undersøker ikke prosessen rundt reguleringssaken, men forhold i reguleringssaken som berører kjøp/salg av eiendommen R3 er tatt med i den grad det har betydning for salget. Grandkvartalet Eiendom AS<sup>4</sup> er tiltakshaver i reguleringssaken og kjøper av eiendommen. Vi har ikke innhentet informasjon fra dem.

### 1.4 Metode og kvalitetssikring

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>5</sup>. Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt i vedlegg 3 til rapporten.

<sup>2</sup> Dette omfatter saksdokument som er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument registreres så langt det finnes formålstjenelig, men noen interne dokument skal journalføres, bl.a. saksliste og saksfremlegg med vedlegg.

<sup>3</sup> ESA står for the EFTA Surveillance Agency. ESA overvåker etterlevelse av EØS-avtalen i Norge, Island og Liechtenstein, slik at EØS-landene kan delta i EUs indre marked.

<sup>4</sup> Grandkvartalet Eiendom AS har skiftet navn flere ganger de siste årene, men omtales i denne rapporten som Grandkvartalet Eiendom AS, uansett tidspunkt.

<sup>5</sup> RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 23. mai 2005 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

## 1.5 Høring

Deler av rapporten som omhandler fakta og funn ble sendt dem som revisjonen hadde intervjuet til gjennomgang. Deretter er hele rapporten sendt på høring til administrasjonen ved rådmann og Larvik kommunale eiendom KF ved daglig leder. Høringen har ført til at vi har gjort endringer i del 3.1 i tråd med rådmannens kommentar. Når det gjelder kommentarene til revisors vurderinger i del 3.2 – saksbehandling i møtet, har vi foretatt presiseringer knyttet til komitébehandlingen. Vi har foretatt endringer i del 4.1 og del 6 i tråd med rådmannens kommentarer. Det er også foretatt korrigeringer som følge av korrekturgjennomgang og gjort presiseringer for å nyansere rapporten ytterligere. Hovedinnholdet er ikke endret. Høringsuttalelsene fra kommunen ligger i sin helhet i vedlegg 1.

## 2 Salg av Romberggata 3 - bakgrunnsinformasjon

Kommunestyret har tidligere gjort flere vedtak om at R3 skal selges. Siste vedtak var 18.12.02 sak 182/02<sup>6</sup>, hvor kommunestyret også ba om at eiendommen skulle omreguleres til næring/bolig og så legges ut for salg.

I 2004 vedtok kommunestyret (11.02.04 sak 009/04) å oppheve tidligere vedtak om salg av R3 og at IT-avdelingen kunne flyttes fra Romberggata 4 til R3. Kommunen har ikke eksakt kostnad for denne flyttingen, fordi det ikke ble ført eget prosjektreknskap.

R3 huset hjemmetjenesten sentrum, hovedverneombud, de hovedtillitsvalgte og kontorplasser for revisjon<sup>7</sup>, i tillegg til IT-avdelingen, da vedtak om salg ble fattet i 2009.

I januar 2007 ble det startet opp arbeid med en reguleringsplan for kvartal 39, Grandkvartalet, som R3 er en del av. Planarbeidet ble startet etter initiativ fra privat tiltakshaver (Grandkvartalet Eiendom AS) og er omtalt i vedlegg 4.

Det var et møte mellom Grandkvartalet Eiendom AS og eiendomssjefen i september 2007 hvor det ble orientert om forslaget til reguleringsplan og behov for å avklare om Grandkvartalet Eiendom AS kunne få kjøpt noe areal<sup>8</sup> tilhørende R3. Eiendomssjefen hadde ikke fullmakt til å si ja, men antok at dette ville gå greit, mot at kommunen fikk tilgang på parkeringsplasser i planlagt parkeringskjeller. I etterkant av møtet sendte Grandkvartalet Eiendom AS et brev til kommunen ved eiendomssjefen datert 21.09.07. Brevet var en oppsummering av møtet. Til slutt i brevet tar Grandkvartalet Eiendom AS opp at de gjerne diskuterer kjøp av eiendommen, dersom kommunen ønsker å selge R3. Dette var ikke tema på møtet og eiendomssjefen anså ikke at salg av bygningen var aktuelt, fordi R3 ikke var del av reguleringsplanen. Kommunen gav ikke noe svar på dette brevet. Rådmannen var orientert om brevet, men anså heller ikke at salg av bygningen var aktuelt på dette tidspunktet, siden den ikke var omfattet av reguleringsplanen.

Det kom ikke noen flere forespørsler fra Grandkvartalet Eiendom AS om arealet de ønsket å kjøpe, og det ble ikke inngått noen avtale om dette arealet. Etter møtet i september 2007

---

<sup>6</sup> I denne saken innstilte administrasjonen på at vedtak om salg skulle oppheves bl.a. fordi planer for området er blitt endret (det var tidligere planer om et kulturhus i området) og fordi høyeste bud som var kommet inn ved forsøk på salg var på 2,9 millioner kroner. Takster på eiendommen pekte i retning av 6,5 millioner kroner.

<sup>7</sup> I avtale om revisjonstjenester mellom Larvik kommune og Telemark kommunerevisjon IKS forplikter kommunen å stille med kontorplasser til kommunerevisjon. Telemark kommunerevisjon har fire ansatte med kontorsted Larvik.

<sup>8</sup> Det var snakk om areal som ble brukt til parkering for kommunen.

hadde ikke eiendomssjefen kontakt med Grandkvartalet Eiendom AS før et møte i februar 2009, hvor tema var overtagelsestidspunkt for eiendommen R3 og fastsetting av dens verdi. Han oppfattet at det på dette tidspunkt var bestemt at bygget skulle selges. Eiendomssjefen, som fra første januar 2009 var konstituert som daglig leder av eiendomsforetaket<sup>9</sup>, fikk i oppdrag å stå for selve overdragelsen og finne nye lokaler til dem som da holdt til i bygget.

Det ble avholdt et møte mellom ordfører, rådmann og representanter for Grandkvartalet Eiendom AS tidlig på høsten 2008. Nøyaktig tidspunkt er ikke kjent og det er ikke dokumentasjon fra dette møtet. I møtet fikk rådmann kjennskap til at R3 var innlemmet i forslaget til reguleringsplan, og at Grandkvartalet Eiendom AS ønsket å kjøpe R3. Rådmannen signaliserte i etterkant av møtet at daværende eiendomssjef skulle følge opp saken videre fra administrasjonens side. Eiendomssjefen opplyser at han kan ha fått det oppdraget, men at det ikke er noe dokumentasjon på dette og at det ikke skjedde noe praktisk som følge av oppdraget før i februar 2009. Eiendomssjefen var ikke involvert i reguleringsplansaken. Rådmannen varslet IT-avdelingen i oktober 2008 om at det var konkrete planer for utbygging av Grandkvartalet. Det ble da ikke sagt noe spesifikt om salg/riving, men det lå i kortene at dette kunne skje. Det ble ikke gitt noe klart oppdrag om å forberede en eventuell flytting. I mars 2009 fikk IT-avdelingen beskjed om at de måtte være forberedt på å flytte ut av R3 i løpet av 2010.

I forbindelse med kommunestyrets behandling av reguleringsplanen i desember 2008, opplyses det om at tiltakshaver har forespurt rådmann om de kunne innlemme R3 i forslag til reguleringsplan, noe rådmannen sa ja til (se vedlegg 4). Rådmannen anbefalte kommunestyret å godkjenne en reguleringsplan hvor R3 var innlemmet og foreslått revet.

Kommunen mottok et skriftlig tilbud datert 03.04.09<sup>10</sup> om kjøp av R3 fra Grandkvartalet Eiendom AS. Tilbudet var adressert til ordfører. Ut fra informasjonen som revisjonen har fått, ble brevet levert på ordførerkontoret, og det har derfra blitt sendt til administrasjonen.

Styret i Larvik kommunale eiendom KF (LKE) hadde et eventuelt salg av R3 oppe på et møte i slutten av februar og to møter i april 2009. Tema i det siste møtet var tilbudet kommunen hadde fått på R3. I februar ba styret om informasjon om fremdrift på salg av R3, og konstituert daglig leder i LKE utarbeidet et notat til styret datert 22.03.09.

Av notatet fra konstituert daglig leder fremgår det at eierne av Grandkvartalet Eiendom AS via ordfører hadde henvendt seg til rådmann og konstituert daglig leder med spørsmål om å inngå en intensjonsavtale om erverv av eiendommen R3, og at de ønsket å overta eiendommen senest medio 2010. I notatet står det at ordføreren er innstilt på å inngå en slik avtale. Det er innhentet to verddivurderinger på eiendommen, men både rådmann og konstituert daglig leder i LKE sier at de opplevde at kjøper hadde tenkt seg en lavere pris. For å finne eiendommens nåværende verdi (den faktiske markedsprisen), anbefaler konstituert daglig leder at eiendommen blir lagt ut for salg. Han opplyser i notatet at dette er i tråd med rådmannens synspunkt. Konstituert daglig leder påpeker også at det ikke er eierens (kommunens) ønske å selge eiendommen, men at spørsmålet om og tidspunktet for salg er utløst av en privat reguleringsplan (en privat **initiert** reguleringsplan). Han ber styret ta stilling til om eiendommen skal/bør selges til takst eller om den skal legges ut i markedet.

---

<sup>9</sup> Den tidligere eiendomssjefen satt som konstituert daglig leder i eiendomsforetaket fra det ble opprettet 1. januar 2009 og til ny daglig leder overtok i september 2009.

<sup>10</sup> Dette er fredag før palmesøndag.



Notatet er ikke berørt i styremøte den 02.04.09. Styret ber 02.04.09 konstituert daglig leder om å legge frem et kortfattet notat til neste møte 23.04.09, om konsekvenser av å flytte aktiviteter og leietakere ut av R3 og reetablere disse i alternative lokaler.

I forkant av tilbudet fra Grandkvartalet Eiendom AS har rådmann signalisert til ordfører at det var adgang til å selge bygget utenom det åpne markedet, forutsatt at prisen kunne forsvares. Kommuneadvokaten har ifølge rådmann vært opptatt av at det burde ligge en takst til grunn for å forsvare den avtalte pris. I notatet til styret i eiendomsforetaket, lagt frem 11.06.09, påpeker kommuneadvokaten at et bygg bør selges til en uavhengig takst eller etter åpen budrunde, for å ikke være i strid med EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte. I notatet er det også påpekt at vilkåret om riving kan ha betydning for taksten og at det i takstene som var gjort ikke var tatt hensyn til dette.

### **3 Saksbehandlingen**

#### **Problemstilling;**

I hvilken grad er saksbehandlingen gjort i tråd med;

- krav om forsvarlig saksutredning og iverksetting av vedtak
- krav om møtebehandling, møteinnkalling, møteoffentlighet og møtebok
- regler om habilitet
- prinsipper om likebehandling

#### **Revisjonskriterier**

Grunnlaget for revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 2. Vi har utledet følgende revisjonskriterier for å vurdere saksbehandlingen;

- Administrasjonssjefen skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.
- Den som saksforbereder eller treffer avgjørelser i en sak skal være habil.
- Alle interessenter bør få like muligheter ved salg og utvikling av eiendom/areal.
- Vedtak skal fattes i møte og det skal føres møtebok/protokoll. Det er krav om at sakslisten er tilgjengelig for allmennheten og den skal sendes medlemmene med en ukes varsel. Møter som holdes for åpne dører skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.

#### **3.1 Fakta og funn**

##### **Saksutredning**

Saksutredningen for behandling av saken i plan- og økonomikomiteen (PØK) og kommunestyret 29.04.09 bygget på saksfremlegget til styremøte i Larvik kommunale eiendom KF (LKE) den 23.04.09. Saksutredningen ble sendt medlemmer av PØK og kommunestyret den 23.04.09. Vedtaket fra styret i LKE ble ettersendt dagen etter.

I saksfremlegget til styret i LKE er det lagt vekt på at prisen som er gitt i tilbudet er for lav i forhold til verdien av eiendommen. Det opplyses at det ikke er utredet hva flytting vil koste og om det medfører økte kostnader til leie av lokaler. I saksfremlegget påpeker også konstituert daglig leder at det ikke er usannsynlig at kostnaden blir betydelig, dvs. i millionklassen.

Ansvarsfordeling mellom kommunen og LKE når det gjaldt flytteprosesser, var ifølge konstituert daglig leder ikke helt avklart den første tiden etter at foretaket var etablert. Konstituert daglig leder forholdt seg til at ansvar for å sørge for å få bevilget midler til eventuelle tilpassingstiltak/nye lokaler, lå hos rådmannen. LKEs ansvar var å bistå med å finne alternativer, utrede kostnadene og gjennomføre de bygningsmessige tiltakene, inkludert innleie av lokaler.

Styret i LKE vedtar 23.04.09 å anbefale at eiendommen ikke selges, ut fra økonomiske vurderinger, fordi prisen er for lav. Styret påpeker at det kan være andre samfunnsmessige vurderinger som gir andre konklusjoner. Eiendomsforetaket må ha lengre tid for å konkretisere verdipotensialet og konsekvenser av flytting. I vedtaket til styret er det tatt med et forslag til ordlyd, dersom kommunestyret skulle velge å vedta å selge bygget. Styret mener også kommunen bør sikre seg tilbakekjøpsrett.

Saksfremlegget til PØK og kommunestyret er utarbeidet i tråd med kommunens saksfremstillingsmal. I omtale av handlingsrommet, er det vist til bestemmelser i kommuneloven, forskrift om årsregnskap og årsberetning og forskrift om budsjett mv., kommunale foretak. Temaet ulovlig støtte er ikke berørt. Det er en kort omtale av økonomiske konsekvenser, hvor det er opplyst at salgsværdien vil dekke bokført verdi på eiendommen. Flyttekostnadene er ikke nærmere utredet. Det er skissert tre alternative løsninger; 1) Akseptere tilbudet som foreligger (her er det gitt vedtaksforslag under vurderinger og konsekvenser). 2) Ikke akseptere foreliggende bud. Beholde bygningen og selge grunnareal for å gi atkomst til Grandkvartalet fra Romberggata. 3) Legge eiendommen ut for salg.

Rådmannen valgte å ikke innstille i saken fordi eiendomsforetaket, som var fagavdeling, ikke hadde behandlet saken da saksfremlegget ble skrevet. Det ble imidlertid formulert et forslag til vedtak dersom kommunestyret skulle vedta å selge R3. Dette ble gjort for å sikre et mest mulig riktig formulert vedtak. I dette forslaget står det også at: ”Eventuell restsum disponeres av foretaket slik at det alternativt kan gjøres løsning for å tilrettelegge for innleie av eksterne lokaler og til styrking av foretakets egenkapital eller rehabilitering av bygningsmassen”.

### **Iverksetting av vedtak**

Kommunestyret vedtok 29.04.09 å selge bygget basert på foreliggende tilbud og ga LKE fullmakt til å fastsette vilkår for overdragelsen. I forbindelse med overdragelsen vedtok kommunestyret at dekning av engangskostnader ved flytting, skulle gjøres til gjenstand for forhandlinger og at salgssummen forutsatte riving av R3 som ledd i realiseringen av Grandkvartalprosjektet. Kommunen skulle ha tilbakekjøpsrett hvis prosjektet ikke ble realisert.

### *Gjennomføring av salget*

Arbeidet med å få på plass en salgsavtale ble startet opp sommeren 2009 av konstituert daglig leder for eiendomsforetaket. Ifølge konstituert daglig leder ble det tatt opp med kjøper at kommunestyret tolket tilbudet slik at Grandkvartalet Eiendom AS skulle dekke deler av kommunens flyttekostnader. Dette skal Grandkvartalet Eiendom AS ved Finn Erik Røed ha avvist. Konstituert daglig leder henvendte seg da til ordfører for å få avklart hvordan kommunestyrets vedtak skulle forstås, og fikk til svar at de måtte forsøke å forhandle for å se hva de kunne få til.

Ny daglig leder overtok ansvaret for å få på plass en salgsavtale og skaffe nye lokaler, da hun tiltrådte i stillingen i september 2009. Kort tid etter var det et nytt møte med Grandkvartalet

Eiendom AS hvor både ny og tidligere konstituert daglig leder deltok. På dette møtet var Grandkvartalet Eiendom AS tydelige på at det var en forutsetning at de ikke skulle betale noe mer enn 8 millioner kroner pluss omkostninger. Daglig leder hevder at kjøper ga uttrykk for at dette var avtalt med ordfører, og at de ikke ville dekke noe av kostnadene ved selve flyttingen. Det videre arbeidet med å få på plass salgsavtalen tok tid, fordi daglig leder var betenkt på å underskrive avtalen. Det skyldtes at hun var uenig i prisen, og at de ikke oppnådde noe i forhandlingene om dekning av flyttekostnadene.

Salgskontrakten er underskrevet 27.05.10 og overtagelsesdato var avtalt til 01.01.11. Betaling skulle skje før overtagelsestidspunkt. Overtagelsesdato ble utsatt til 31.01.11. Kjøpesummen er i skjøtet oppgitt til kr 8 208 120,- inklusiv omkostninger. I tillegg er det avtalt at kjøper skal bidra med kr. 250 000,- til engangskostnader ved flytting. Beløpene ble innbetalt til kommunen 28.01.11 og er regnskapsført i 2011. Skjøtet med spesifisering av tilbakekjøpsretten, ble tinglyst i februar 2011. I skjøtet har kommunen krysset av for at salget er lyst ut på det frie marked<sup>11</sup>.

I saksfremlegget om finansiering av flyttekostnadene står det at en har forhandlet om salgsavtalen over tid og at forhandlingene ikke er avsluttet, men at salgssummen ligger fast.

#### *Finansiering av flyttekostnader*

Finansiering av flyttingen ble vedtatt 17.06.10. Kommunestyret ble ikke orientert om flyttekostnadene før dette møtet. I saksfremlegget til saken om finansiering av flyttekostnadene, var det ikke med alternative løsninger. Det gis en kort beskrivelse av prosessen med å finne nye lokaler og et anslag på kostnader for valgt løsning og hvordan dette er tenkt finansiert. I budsjettet er det lagt inn en usikkerhetsmargin på kostnadsanslagene.

#### *Behandling av salg og flytting fra Romberggata 3 i LKE etter at salget var vedtatt*

Flyttingen fra R3 var tema på styremøter i LKE i mai, juni, september og desember i 2009. På styremøtet i juni var temaet en juridisk betenkning om salget i forhold til EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte, som LKE hadde innhentet fra kommuneadvokaten. I september ber styret om et møte med ordfører og rådmann for å avklare forhold rundt oppfølging og ansvarsforhold. I dette møtet har vi fått opplyst fra møtesekretæren, at styret ble orientert om at antatt flyttekostnad knyttet til R3 var ca 2,5 millioner kroner. Dette er ikke omtalt i protokollen. I desember orienterte daglig leder om at de vurderte å kjøpe et mulig erstatningsbygg til 5,9 millioner kroner i Sigurdsgate. Flytting fra R3 var også sak på to møter i april 2010, i det andre møtet var fokus ulovlig støtte etter EØS-regelverket. Styret vedtar da å opprettholde vedtak om salg, men poengterer behovet for å orientere kjøper om risikoen for ulovlig støtte etter EØS-regelverket. Flyttekostnadene har ikke vært nevnt i styreprotokollene vi har gjennomgått.

#### *Lokalisering og flytting*

Lokaler for hjemmetjenesten var klart sommeren 2009 og de flyttet ut høsten 2009. De hadde da funnet egnede lokaler selv og eiendomsforetaket bistod med et grovt kostnadsanslag. Konstituert daglig leder har orientert om at hjemmetjenesten fikk et budsjett på kr 500 000,-.

Nye lokaler for hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og revisjonen var avklart i løpet av 2010, og de siste erstatningslokalene var innflyttingsklare i begynnelsen av januar 2011.

---

<sup>11</sup> Denne avkrysningen er grunnlag for statistikk som utarbeides og har ikke betydning for selve tinglysningen.

Flytting av IT-avdelingen har hatt størst fokus, fordi den var mest komplisert og kostnadskreven. Eiendomsforetaket hadde ikke erfaring med å flytte en IT-avdeling. Ved utgangen av mars 2009, hadde IT-avdelingen, ifølge IT-sjefen, sendt første kravspesifikasjon på ny lokasjon til rådmannen. I april 2009 ble det gjennomført en befaringsrunde, hvor en representant fra eiendomsforetaket og IT-sjefen så på aktuelle bygg. Det var også et møte mellom rådmann, it-sjef og daværende leder av eiendomsforetaket. Eiendomsforetaket hadde en liste på 15 ulike adresser som ble vurdert, men en endte til slutt opp med bare ett alternativ. Det var, ifølge IT-sjefen, først i januar/februar 2010 at en hadde klart å lande på et nytt lokale for IT-avdelingen.

IT-avdelingen hadde ifølge IT-sjefen, tidlig i prosessen orientert LKE om at de trengte minimum seks effektive måneder fra lokasjon var bestemt til flytting kunne foretas (ikke inkludert ferie). IT-sjefen mener at det kunne vært gjort mer den første tiden etter at salget var vedtatt.

I arbeidet med flyttingen, hadde eiendomsforetaket ansvar for å finne lokaler, men det var enhetene som skulle flytte som måtte definere behovet. LKE jobber på oppdrag fra rådmannen, men for flyttingen fra R3 ble det ikke gitt noen fullstendig bestilling. Det ble utarbeidet et notat 30.10.09 til daglig leder av LKE med beskrivelse av behov for lokaler for IT, revisjon, ordførerkontoret, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Notatet henviste til en noe mer omfattende kravspesifikasjon for IT. I notatet er det ikke sagt noe om hvem som skal ha det økonomiske ansvaret og hvordan det skal løses. Kommunestyresaken fra juni 2010 ble den bestillingen som eiendomsforetaket forholdt seg til.

Arbeidet med å finne nye lokaler ble påbegynt i april 2009, men det ble først jobbet aktivt med dette fra slutten av 2009. Det å finne nye lokaler skjedde i samarbeid med enhetene som skulle flytte og LKE. Det var LKE som skulle beregne bygningskostnadene for alle enhetene som skulle flyttes, mens IT-avdelingen skulle beregne de tekniske IT-kostnadene. Daglig leder i LKE mener tallene i kommunestyresaken i juni 2010 ikke var gode nok. Det ble brukt foreløpige tall fra foretaket, som ikke var ferdigberegnet. Daglig leder mener at dialogen mellom rådmann og foretaket ikke var god nok i saken. I saken er det satt opp kr. 500 000,- til hjemmetjenestene. De flyttet i september 2009 og på prosjektet er det kostnadsført kr. 575 000,-.

Eiendomsforetaket foreslo i utgangspunktet et erstatningslokale som hadde vært rimeligere og kunne romme flere enn IT, men det var ikke optimalt for IT-avdelingen. IT-sjefen mente at ytterligere to av lokalene<sup>12</sup> de så på kunne vært egnet. Gjærdal 12 ble foretrukket, bl.a. fordi;

- det var gode forutsetninger for vareleveranse og parkering for besøkende
- det var gode muligheter for å innrede nye kurslokaler i den østre delen av byggets 2. etasje. Slike kurslokaler er ikke innredet hittil da den økonomiske rammen for ombyggingen ikke har gitt rom for dette.

LKE detaljberegnet ikke kostnadene til alle alternativene, men gjorde kostnadsanslag for ulike prosjekt som kunne være aktuelle. Da saken kom til kommunestyret var det ikke andre aktuelle alternativer i saken enn der IT har flyttet nå.

---

<sup>12</sup> Borgejordet 23, (forutsatt at en sa opp private leieavtaler) og "Villaen".

## Politisk behandling

Det ble innkalt til et ekstra møte i PØK en time før kommunestyremøtet, hvor salg av R3 ble behandlet. Saken om salg ble deretter behandlet i kommunestyret. Innkallingene til møtet i PØK og kommunestyremøtet er datert torsdag 23.04.09. Møtedato i PØK og kommunestyret var onsdag 29.04.09. Innkallingene er underskrevet av ordfører og rådmann.

Innkallinger til politiske møter i Larvik kommune kunngjøres og sakskart ligger tilgjengelig på kommunens nettsider. På dette tidspunkt var det ikke fast rutine at møteprotokollene ble lagt ut på nettet, men en del møteprotokoller er lagt ut. Møteprotokoll for møtet i PØK 29.04.09 er ikke lagt ut elektronisk, men er oppbevart på rådmannskontoret i tråd med kommunens reglement. Møteprotokollen fra kommunestyret er lagt ut elektronisk. I møteprotokollen fra PØK er det oppført at økonomisjefen og protokollfører var til stede fra administrasjonen. I protokollen fra kommunestyret er ingen oppført fra administrasjonen. I denne protokollen er heller ikke innstilling eller forslag som ble reist i PØK og på ny i kommunestyret med<sup>13</sup>. Protokollen viser avstemningsresultatene for de forslagene det ble stemt over, fordelt på partitilhørighet. Innstillingen fra PØK ble delt ut i kommunestyremøtet<sup>14</sup>.

Det er nevnt ulike kostnadsanslag som skal ha blitt gitt muntlig i forkant av i møtet i PØK og i selve møtet. Ordfører har orientert på gruppemøte for Høyre og har gitt informasjon til gruppelederne om tilbudet som kom fra Grandkvartalet Eiendom AS. På gruppemøte til Arbeiderpartiet skal Ragnar Jenssen<sup>15</sup> ha orientert. Det er også medlemmer av PØK som har kommet med uttalelser i møtet og økonomisjefen skal ha referert til et kostnadsanslag på mellom 1 og 2 millioner kroner for flyttingen som IT-avdelingen gjorde fra Romberggata 4 til R3. Hva som faktisk er blitt sagt om kostnader er noe usikkert, anslagene som skal ha blitt gitt varierer fra 0,5 – 1 millioner kroner til et anslaget på 3 - 4 millioner kroner. Enkelte av politikerne vi har sendt spørsmål til, har trukket frem at de i behandlingen av saken fikk inntrykk av at rådmann og økonomisjef gikk god for salget.

Opptak fra kommunestyremøtene i Larvik legges ut på Østlandspostens nettsider. Opptak fra 29.04.09 viser at representant Rolf Grevle Mikaelen fra Larvikslista sa at de trakk forslaget om utsettelse som ble fremmet i PØK pga den redegjørelsen som ble gitt der. Representanten Truls Vasvik (Ap) ønsket at den muntlige informasjonen som ble gitt i PØK, også ble gitt kommunestyret. Ordfører avviste ikke anmodningen, men trakk frem at han håpet de kunne stole på komiteen og at behandlingen der var fyllestgjørende. Ingen ga tegn til å kreve denne informasjonen, og det ble ikke gitt mer informasjon. Vedtaket om salg var enstemmig.

## Habilitet

Ingen av de involverte i behandlingen av saken<sup>16</sup> i kommunen har ment det har vært forhold knyttet til saken som har hatt betydning for deres habilitet.

Vi har foretatt et rollesøk på proff.no for ordfører, rådmann, konstituert daglig leder og daglig leder i eiendomsforetaket. Ordfører og daglig leder av Grand Hotell sitter i styret til Oplevelse Larvik AS og LINK AS. Daglig leder av Grand Hotell er gift med en av eierne i

---

<sup>13</sup> Dette fremkommer imidlertid av særutskriften av sakene.

<sup>14</sup> Ordfører sier i møtet at innstillingen sikkert ikke er omdelt til alle og leser opp innstillingen.

<sup>15</sup> Tidligere næringssjef i kommunen, jobbet i 2009 i 20 prosent stilling i kommunen, 10 prosent for ordfører og 10 prosent for rådmann.

<sup>16</sup> Vi har spurt ordfører, rådmann, økonomisjef, konstituert daglig leder og daglig leder i eiendomsforetaket.

Grandkvartalet Eiendom AS og den andre eieren er styremedlem i Grand Hotell. Ut over dette fant vi ingen forretningsforbindelser til eierne av Grandkvartalet Eiendom AS.

Det er ikke reist habilitetsinnsigelser i saken.

### **Likebehandling**

Utgangspunktet for salg av eiendom i Larvik kommune er at disse skal lyses ut og selges på det åpne markedet. Det vil være saker hvor kommunen ønsker å selge til en bestemt kjøper. Dette kan for eksempel være en ideell organisasjon, hvor bygget selges med strenge klausuler, eller at det selges til takst til en utbygger.

R3 har vært forsøkt solgt tidligere uten at kommunen fikk den prisen de mente bygget var verdt. Eiendommen ble omregulert i 2008 og bygget vedtatt revet, da den ble innlemmet i reguleringsplanen for Grandkvartalet. R3 ble solgt til tiltakshaverne for reguleringsplanen.

R3 ble ikke lyst ut på det åpne markedet. Eiendommen ble solgt med klausuler for å iverksette byutviklingstiltak som var ønsket av kommunestyret, men til en salgssum under markedsvurdering og verditakst i to takseringer som var utarbeidet i forkant av salget.

## **3.2 Revisors vurderinger**

### **Saksutredning**

Kommunens saksfremstillingsmal er fulgt, men en har ikke omtalt eller problematisert regelverket knyttet til ulovlig støtte i saken. Rådmannen har orientert om at flyttekostnaden ikke er utredet godt nok, og har slik sett gjort oppmerksom på svakheter i saksfremlegget. Imidlertid mener vi at saksfremlegget gir inntrykk av at flyttekostnadene ikke vil overstige salgsprisen, blant annet fordi en omtaler disponering av en eventuell restsum. Det er også gitt muntlig informasjon som kan ha bygget opp om forståelsen av at kostnadene kom til å ligge godt under salgssummen. Kommunen har ikke noen veiledning til saksfremstillingsmalen, eller satt noe krav om at en ved usikkerhet i kostnadene skal antyde minimums og maksimumskostnad, slik staten har i utredningsinstruksen. Hvorvidt mer utfyllende veiledninger knyttet til saksbehandlingen og krav om å antyde minimums og maksimumskostnad ville gitt et bedre saksgrunnlag i denne saken, er usikkert.

Administrasjonen har fremmet tre ulike alternativer, men det er vedtak om salg som er utdypet med et forslag til vedtaksformulering. Det at en har valgt å utdype forslaget til vedtaksformulering for ett alternativ, kan ha vært med på å svekke andre alternativer.

I forbindelse med reguleringsplanen (se vedlegg 4), mener vi at spørsmålet om salg av bygget burde vært reist som egen politisk sak, i forkant av at reguleringsplanen ble vedtatt. Det var uheldig at henvendelsen fra tiltakshaver høsten 2008 ikke ble fulgt bedre opp og at det ikke ble gjort mer for å avklare situasjonen rundt R3. Vi mener at det i sakspapirene gis inntrykk av at det er gjort mer i forhold til forhandlinger om salg av bygget, enn det som er dokumentert at faktisk har skjedd. Rådmannens svar i reguleringsplanen mener vi signaliserer at riving av R3 ikke er problematisk for kommunen. Hvorvidt det har hatt betydning at tiltakshaver/kjøper forholdt seg direkte til ordfører har vi ikke grunnlag for å si noe om, men vi mener at eiendomskontoret burde vært mer aktivt inne i saken høsten 2008. Kommunen hadde ikke fokus på å ivareta sine eierinteresser i reguleringsplansaken.

Reguleringsplanen var ønsket av politikerne og ble vedtatt enstemmig. Kommunestyret kunne derfor ha ønsket salg av R3 uavhengig av kostnadene dette ville medført, men kommunestyret burde hatt bedre kjennskap til konsekvensene av salg. Dersom kommunen hadde gjort mer for å avklare konsekvenser av et eventuelt salg av bygget tidligere, er det grunn til å anta at informasjonen om kostnadene kunne vært bedre. Vi mener også at administrasjonen burde svart på brevet de mottok i 2007 fra Grandkvartalet Eiendom AS som tar opp et mulig kjøp. Dette kunne tydeliggjort betydningen som bygget hadde for kommunen.

### **Iverksetting av vedtaket**

#### *Gjennomføring av salget*

Salget er gjennomført i samsvar med kommunestyrets vedtak.

Det ble brukt lang tid på å utarbeide salgsvitalen og gjennomføre salget, noe som skyldtes at det ble brukt tid på vurderinger av om salget var i strid med EØS-reglene både av konstituert daglig leder og da ny daglig leder overtok. Skiftet av daglig leder i LKE kan ha hatt gitt dårligere fremdrift for gjennomføringen av salget.

En annen årsak til at det tok tid, var at det ble oppnådd lite i forhandlingene om dekning av kommunens flyttekostnader. Det er flere forhold vi mener kan ha gitt kommunen dårlige forhandlingskort i disse forhandlingene. Vedtaket som kommunestyret fattet om at flyttekostnadene gjøres gjenstand for forhandlinger, er ikke formulert som en betingelse for salget. Om kommunestyret har ønsket å få dekket kostnadene hvis det var mulig eller om det var et faktisk krav fremstår uklart. Kommunen har i forkant av forhandlinger om salg gått med på å vedta bygget revet i reguleringsplanen, uten at det ble gjort noe for å tydeliggjøre konsekvensene av dette og kostnadene dette kunne medføre for kommunen. Kommunestyret hadde vedtatt salget til den pris som kjøper tilbød. Alle disse forholdene mener vi kan ha hatt betydning for forhandlingene om dekning av flyttekostnadene.

I skjøtet har kommunen krysset av for at bygget er solgt på det frie marked. Denne informasjonen har statistisk formål, og opplysningene fra kommunen er i så måte misvisende.

#### *Finansiering av flyttekostnader*

Kommunestyret ble ikke informert om at flyttekostnadene kunne komme til å overstige salgssummen, før sak om finansiering av flyttekostnader ble fremmet. Det tok dermed lang tid før kommunestyret var orientert om konsekvensene av vedtaket om salg. Hvorvidt kommunen kunne ha funnet andre løsninger som ville vært rimeligere har vi ikke grunnlag for å uttale oss om.

Da aktuelle lokaliseringalternativer var utredet gjensto kun ett alternativ som ble fremmet til politisk behandling og politikerne ble dermed ikke forelagt alternative løsningsforslag, slik saksfremstillingsmalen til kommunen legger opp til.

Flyttekostnader var ikke et hovedfokus ved styret i LKE sin behandling av saken. Dette kan ha sammenheng med at LKE forholdt seg til at deres ansvar var å finne lokaler, mens ansvaret for å sørge for å få bevilget midler, lå hos rådmannen. Denne ansvarsdelingen kan være en av årsakene til at kommunestyret ikke ble orientert tidligere.

Det er avvik mellom kostnaden som er ført opp på hjemmetjenesten i saken om finansiering og kostnaden som er regnskapsført på prosjektet. Vi mener at siden flyttingen ble gjennomført i september 2009, burde saken i juni 2010 hatt riktig kostnad.

### *Lokalisering og flytting*

Flyttingen er gjennomført og enhetene er etablert i nye lokaler.

Nye lokaler og flytting av hjemmetjenesten ble raskt avklart, men for de andre som hadde kontorlokaler i R3 tok det lang tid før nye lokaler var avgjort. Hvorvidt en kunne valgt andre løsninger som ville hatt en lavere kostnad har vi ikke forutsetning for å si noe om. Det har vært tidspress i prosessen, samtidig som det nok var perioder hvor det kunne blitt gjort mer.

Lederskifte i LKE og arbeidet med å avklare hvorvidt salget innebar ulovlig offentlig støtte har tatt tid. Informasjonen vi har samlet inn indikerer at prosessen rundt flyttingen ikke har vært optimal. Ansvarsforholdet mellom kommuneadministrasjonen og eiendomsforetaket i flytteprosesser var ikke avklart den første tiden.

I saken om flytting fra R3 var ansvaret delt mellom eiendomsforetaket og sentraladministrasjonen. Dette, kombinert med at eiendomsforetaket ikke hadde fått en bestilling som avklarte nødvendige forhold før kommunestyrevedtaket om finansiering, kan ha bidratt til at prosessen med å finne lokaler og kostnadsberegne alternativene tok lengre tid enn nødvendig.

### **Saksbehandling i møte**

Saksbehandlingen både for reguleringsplanen og vedtaket om salg viser at en har hatt dårlig tid. Det har vært et stort politisk press på å få gjennomført både reguleringsplanen og salget av R3. Reguleringsplanen ble ikke behandlet i tråd med kommunens eget reglement. Planutvalget har ikke innstillingsmyndighet til kommunestyret, men det var likevel planutvalget som innstilte til kommunestyret i behandlingen av reguleringsplansaken.

Vedtaket om salg av R3 er behandlet både i PØK og kommunestyret. Innkallingen ble sendt med en ukes varsel, slik kommunens retningslinjer krever. Ifølge reglementet skal møteleder kalle sammen til møte, mens det for PØK sitt møte 29.04.09 var rådmann og ordfører som kalte inn. Innkallingene er offentliggjort i tråd med kravene. Tidspunkt for behandling i kommunestyret var fastsatt før møtet i PØK, og komiteen fikk dermed ikke selv fastsette tidspunkt for behandling i kommunestyret. I slike tilfeller skal komiteen få saken tre uker før kommunestyrebehandling. Dette var ikke tilfelle for behandling av salg av R3. Komiteen fikk heller ikke anledning til å behandle saken over to møter. Vi antar at reglene er satt for å sikre at komiteene får god nok tid til arbeid med sakene. I en sak som salg av R3, kunne det ha vært naturlig å be om å få behandle saken over to møter. Det er derfor vår vurdering at PØK ikke fikk så god tid til saksbehandlingen som reglementet åpner for at komiteene skal ha. Hvorvidt reglementet er hensiktsmessig i forhold til den praktiske behandlingen av saker i kommunen, har vi ikke tatt stilling til.

Kommunen har i reglement for de folkevalgte organene vedtatt regler om møtebokføring (møteprotokoll). Møteprotokollen, eller møteboka, fra kommunestyrebehandlingen av salg av R3 inneholder ikke de opplysninger som er påkrevet, siden forslagene det er stemt over er ikke gjengitt i protokollen. Innstillingene fremkommer i særutskriften fra saken, men altså ikke møteprotokollen som kommunestyret skal godkjenne. Det er heller ikke opplyst hvem som var tilstede fra administrasjonen, noe som ikke er pålagt å ha med. Vi mener imidlertid at dette ville gitt nyttig informasjon.



## **Habilitet**

Ut fra de undersøkelser som er gjort, har revisjonen ikke funnet grunnlag for inhabilitet i saken.

## **Likebehandling**

Kommunen har valgt å selge til en bestemt kjøper, som er tiltakshaver i reguleringsplan for Grandkvartalet. Bygget er solgt med en klausul som sikrer kommunen en tilbakekjøpsrett. Siden eiendommen ikke ble lyst ut, har ikke alle næringsinteresser hatt like muligheter til å kjøpe bygget. Prinsippet om likebehandling er derfor ikke fulgt i denne saken. Bakgrunnen for dette er trolig et ønske fra kommunestyret om å sikre realisering av reguleringsplanen for Grandkvartalet.

## **4 Journalføring og offentlighet**

### **Problemstilling**

Er reglene om journalføring og offentlighet fulgt?

### **Revisjonskriterier**

Grunnlaget for revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 2. Vi har utledet følgende revisjonskriterier for å vurdere journalføring og offentlighet;

- Det er krav om føring av journal for inngående og utgående dokument og saksdokument<sup>2</sup>, og journalen skal være offentlig tilgjengelig.
- Kommunen skal ha arkiv og en arkivplan som inneholder en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument.

### **4.1 Fakta og funn**

Kommunen innførte Acos Websak i 2006. Det er et fullstendig elektronisk post og arkivsystem, og utgjør kommunens journal. Den offentlige postlisten med registreringer over inngående og utgående post genereres fra registreringene i saksarkivbasen til Websak. Den offentlige postlisten viser kun inngående og utgående post, ikke interne dokumenter. Det er utarbeidet rutinebeskrivelse for registrering og arkivering av post i Websak og for generell saksbehandling i Websak. Det er også helt nylig utarbeidet en kortfattet rettledning for post og arkiv i Larvik. Kommunen har en arkivplan fra 1999, som ikke er ajourført. Den inneholder ikke oversikt over de systemene som i dag blir brukt til journalføring og registrering av saksdokument.

Larvik kommunale eiendom KF bruker Acos Websak, og post/arkiv i Larvik kommune journalfører for eiendomsforetaket.

Arkivsak nr. 07/10754 om salg av Romberggata 3 (R3) har tittelen Romberggata 3 – kjøp av areal, og ble opprettet i 2007. Den har fem journalposter. Første journalpost er et brev sendt fra Grandkvartalet Eiendom AS til eiendomskontoret datert 21.09.07. I arkivsaken er det også en e-post til kommunestyremedlemmene med orientering om behandling av saken i styret i eiendomsforetaket datert 24.04.09, og saksdokumenter fra behandlingen i eiendomsforetaket og kommunestyresaken. Den siste journalposten er tilbudet som ble sendt Larvik kommune v/ordfører fra Grandkvartalet Eiendom AS. Tilbudet ble journalført 26.11.10, men journaldato

er satt til 03.04.09, som også er brevets dato. Tidligere eiendomssjef/leder av LKE la tilbudet frem for styret som del av saken om salg av R3 24.04.09. Han er usikker på om tilbudet kom som internpost/e-post fra ordfører eller som e-post fra Grandkvartalet Eiendom AS. Det kom ikke via ordinær postgang, for da hadde det vært journalført i postmottak før det kom til LKE. Takstene som ble utarbeidet i forbindelse med salget ligger ikke i arkivsaken<sup>17</sup>.

I saksfremlegget til kommunestyresak 178/08 er det opplyst at det pågår forhandlinger med kommunen om kjøp av R3. Disse forhandlingene er ikke dokumentert i journalen.

Kommunen har elektronisk utsendelse av sakskart og saksdokumenter til de politiske møtene. Både sakskart og møteprotokoll ligger på kommunens internettsider. Denne ordningen har de hatt siden mars 2010. I dette systemet gis sakskart automatisk et journalnummer. Sakskart og møteprotokoll (møtebok) ligger tilgjengelig for innbyggerne på nettsiden. Dato for innkalling skal være påført og innkalling sendes alltid til alle medlemmer og varamedlemmer i de politiske organene. Møteprotokollen for PØKs møte 29.04.09 ligger ikke ute på nettsiden, men er arkivert hos rådmann. Møteprotokoll og sakskart til kommunestyrets møter i saken ligger på nettsiden.

## 4.2 Revisors vurderinger

Kommunen har et system for journalføring og offentliggjøring av postliste. I saken vi har sett på, er det ikke journalført i tråd med kommunens egne regler eller i tråd med offentleglova og arkivlova med forskrifter. Tilbudet på R3 ble journalført i etterkant og verditakst og meglertakst som er innhentet, er ikke journalført. Det at disse takstene er oppbevart i en egen mappe hos LKE og ikke i kommunens sak og arkivsystem mener vi er uheldig. De eventuelle forhandlingene som har vært mellom kommunen og Grandkvartalet Eiendom AS høsten 2008 er ikke dokumentert og/eller journalført i saken.

Eiendomsforetaket bruker Acos Websak, men denne saken viser at systemet ikke var tatt godt nok i bruk den første tiden etter at foretaket var etablert. Vi har ikke kontrollert hvordan LKE bruker systemet i dag.

Tilbudet som ble levert til ordfører, ble ikke journalført. Når post mottas utenom kommunens postmottak, er det viktig å ha klart hvem som er saksbehandler og har ansvar for journalføring, og at dette følges opp.

Det at kommunen kan tilbakedatere journaldato, mener vi er en svakhet i systemet. Faktisk dato for journalføring bør være den som fremkommer, slik at systemet på en enkel måte synliggjør hva som er gjort.

Kommunen har en arkivplan, men den er ikke ajourført slik at den viser de systemene kommunen har for journalføring og registrering av saker i dag. Kommunen oppfylder dermed ikke kravet om å ha en ajourført arkivplan. Manglende ajourføring innebærer også at planen ikke omhandler arkivansvar til eiendomsforetaket (og andre kommunale foretak) og den praktiske organiseringen av dette.

---

<sup>17</sup> Disse er fysisk lagret hos LKE, men er ikke journalført.

## 5 EØS-reglene om offentlig støtte

### Problemstilling

Kan salget være i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte?

### Revisjonskriterier

- Salg av kommunal eiendom til foretak skal skje etter utlysning eller takst. Salg etter annen prosedyre bør notifiseres til ESA.<sup>3</sup>
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at prosedyrekravene for tildeling av bagatellmessig støtte blir ivarettatt.

### 5.1 Fakta og funn

#### *Foretak - konkurransemessig betydning – samhandel*

I følge kontrakten er Grandkvartalet Hotell og Eiendom AS, nå registrert som Grandkvartalet Eiendom AS, kjøper av R3. Virksomheten driver i følge Brønnøysundregisteret med utleie av egen eller leid eiendom.

#### *Salgsprosedyre*

R3 har ikke vært lyst ut for salg på det åpne marked.

Det er foretatt tre nyere takseringer av eiendommen R 3 på oppdrag av kommunen. To takseringer er gjennomført med sikte på fastsettelse av salgspris i mars 2009 (en verditakst og en meglers markedsvurdering) og en er gjort 16.04.10 (flere alternativer i samme oppdrag).

#### *Tidspunkt for oppstart av forhandlinger*

Det er ikke opplyst noen eksakt dato for når forhandlinger om salget startet.

Første skriftlige kontakt mellom Grandkvartalet Eiendom AS og kommunen om kjøp av eiendommen var i 2007. På det tidspunktet forelå det ikke planer fra kommunens side om å selge eiendommen, og administrasjonen opplyser at de ikke oppfattet forespørselen fra Grandkvartalet Eiendom AS som aktuell.

Det ble avholdt et møte mellom ordfører, rådmann og representanter for Grandkvartalet Eiendom AS tidlig på høsten 2008. Tidspunkt for møtet er ikke kjent og det foreligger ikke dokumentasjon fra dette møtet. I dette møtet fikk rådmann kjennskap til at R3 var tenkt innlemmet i forslaget til reguleringsplan for kvartal 39 og at tiltakshaverne ønsket å få kjøpe R3. Grandkvartalet Eiendom AS rettet en forespørsel til kommunen om å tegne eiendommen inn i nytt forslag til reguleringsplan høsten 2008, noe rådmannen aksepterte (se vedlegg 4).

Reguleringsplanen var oppe til ny 2. gangs behandling 17.12.2008. Det opplyses i saksfremlegget at R3 er et kommunalt bygg, og at det har vært forhandlet om overdragelse med kommunen.

Det var to møter mellom Grandkvartalet Eiendom AS, eiendomsforetaket v/konstituert daglig leder og rådmannen, ett i februar og ett i mars 2009. Hovedtema på disse møtene var taksering av eiendommen og tidspunkt for overtagelse. Takseringene av R3 ble gjennomført i mars 2009.

Kommunen mottok skriftlig tilbud om kjøp av R3 den 03.04.09. Kommunestyret vedtok 29.04.09 å selge eiendommen for kr. 8 mill, men forhandlinger om samlet vederlag og overtagelsestidspunkt fortsatte til kontrakt ble signert 27.05.10.

#### *Salgsverdi*

I mars 2009 er det foretatt en meglers prisvurdering som konkluderer med en markedspris på kr. 10,4 millioner og en verditakst som konkluderer med en markedsverdi på kr. 12 millioner. Disse takstene er gjort før kommunestyrets vedtak om salg og før skriftlig tilbud fra kjøper, men etter møter mellom representanter for kommunen og kjøper og etter omtale i kommunale dokumenter av at det var innledet forhandlinger om salg.

R3 ble solgt til Grandkvartalet Eiendom AS for 8 millioner kroner pluss salgskostnader. I tillegg er det betalt kr. 250 000,- til dekning av engangs flyttekostnader i henhold til avtale. Salget ble vedtatt av kommunestyret i april 2009, og kontrakt ble signert i mai 2010, etter forhandlinger om flyttekostnader og overtagelsestidspunkt. Salgssummen inklusiv bidraget til flyttekostnadene er henholdsvis ca 21 % og ca 31 % lavere enn verdiene i takseringene fra mars 2009.

#### *Notifisering og dokumentasjon av markedsverdi*

Overdragelsen er ikke notifisert til ESA.

I taksten fra april 2010 er det gjort verddivurderinger knyttet til tre alternativer:

- plikt til å rive, som gir verdi på kr. 1 400 000
- tilbakekjøpsrett, som gir verdiendring avhengig av ordlyden i rettigheten
- verdi ved endrede reguleringsmessige forhold uten riveplikt, som gir verdi på kr. 15 000 000
- verdi ved endrede reguleringsmessige forhold og riveplikt, som gir verdi på kr. 6 200 000.

Kommunen har gjort vurderinger av spørsmålet om økonomisk støtte. Notat om dette ble lagt fram for styret i LKE som orienteringssak i juni 2009, som styresak i mai 2010 og som melding til kommunestyret i juni 2010 (sak 67/10). I meldingen varsler LKE om at det foreligger en ikke ubetydelig risiko for at salget innebærer økonomisk støtte.

#### *Bagatellmessig støtte – egenerklæring, informasjon og registrering*

Kommunen har ikke rutiner som sikrer at det gis informasjon til støttemottaker om reglene om bagatellmessig støtte. Kommunen har ikke rutiner som sikrer at det innhentes egenerklæring fra støttemottakere, og at tildelt støtte registreres i kommunen.

Prisdifferansen mellom foreliggende takster fra 2009 og salgssum inklusiv bidrag til flyttekostnadene er henholdsvis kr. 2,15 mill og kr. 3,75 mill. Det overstiger grensen for bagatellmessig støtte, som i 2010 er kr. 1 645 800 over tre regnskapsår. Dersom taksten fra 2010 skal legges til grunn som dokumentasjon av reell markedsverdi, er det ikke gitt offentlig støtte.

## **5.2 Revisors vurderinger**

### *Økonomisk aktivitet*

Grandkvartalet Eiendom AS er et foretak som driver økonomisk aktivitet. Ytelser fra det offentlige til Grandkvartalet Eiendom AS omfattes derfor i utgangspunktet av EØS-avtalen art. 61 om offentlig støtte.

### *Konkurransemessig betydning - samhandel*

Det er av konkurransemessig betydning for et foretak som driver med utleie av eiendom å erverve eiendom til en lavere pris enn markedsprisen. Det gir aktøren et fortrinn i konkurransen med andre utleiende.

Støtten skal kunne påvirke samhandelen over landegrensene for å være ulovlig. ESA har lagt en svært lav terskel til grunn for denne vurderingen. Etter vår vurdering vil leiekostnader ved utleie av næringsseiendom kunne ha betydning for hvor en virksomhet velger å etablere seg. Vi antar derfor at offentlig støtte i forbindelse med erverv av fast eiendom til næringsutleieformål vil kunne påvirke samhandelen over grensene, både i forhold til andre aktørers mulighet til å etablere tilsvarende virksomhet i Norge, og ved at leiekostnader til næringsseiendom er en faktor i vurderingen av hvor en virksomhet vil etablere seg.

### *Salgsprosedyre og forhandlingstidspunkt*

R3 er solgt uten utlysning. Spørsmålet blir om prosedyren for salg etter takst er fulgt.

Det er et vilkår i ESAs retningslinjer at taksten skal være gjort før forhandlinger om salg ble innledet.<sup>18</sup> Det er vanskelig å si eksakt når forhandlingene om salg av R3 ble innledet. Etter vår vurdering er det rimelig å legge til grunn at forhandlinger om salg var innledet senest høsten 2008, men dette framstår som noe usikkert. Takseringene i mars 2009 ble i så fall foretatt etter at forhandlinger var innledet.

Eiendommen er solgt mer enn 5 % under takstene fra 2009. Tillatt prisdifferanse etter prosedyren er dermed betydelig overskredet.

Takseringen fra 2010 var gjort etter at salget var vedtatt av kommunen, like før kontrakt ble signert. Denne taksten kan ikke legges til grunn som en takst som oppfyller salgsprosedyren i henhold til retningslinjene.

Dette innebærer at prosedyrekravene som er foreskrevet i retningslinjene fra ESA ikke er fulgt. Dermed burde kommunen notisere salget til ESA i forkant.

### *Notifisering og dokumentasjon av markedsverdi*

Larvik kommune har ikke notisert salget til ESA slik som retningslinjene tilrår.

Kommunen har bevisbyrden for at det ikke foreligger offentlig støtte ved salget. Takseringene som er gjennomført i 2009 og 2010 kan tjene som dokumentasjon av hva som er eiendommens markedsverdi, ikke som et gjennomsnitt, men etter en vurdering av hvilken takst som er den riktige. Forskjellen mellom taksering og bud på eiendommen i 2002<sup>19</sup> kan også tas med i en slik dokumentasjon/bevisføring for reell markedsverdi, men det må da tas hensyn til den tid som har gått.

Kommunens utgangspunkt var at eiendommen ikke var til salgs, og spørsmålet om salg og tidspunktet for salg er utløst av en privat initiert reguleringsplan, som har endret eiendommens markedsposisjon og verdi vesentlig. For å avgjøre hvilken verdi som bør legges til grunn for en markedsmessig overdragelse av eiendommen, må en ta utgangspunkt i hvordan en vanlig markedsaktør ville ha opptrådt. Etter revisjonens vurdering kan det derfor

<sup>18</sup> Jf. Veileder om EØS-avtalens regler om offentlig støtte og ESAs avgjørelse 55/05/COL

<sup>19</sup> Omtalt i del 2, hentet fra kommunestyresak 182/02.

være grunn til å se hen til prinsippene for utmåling av ekspropriasjonserstatning og den erstatning kommunen som eier kunne ha oppnådd ved eventuell tvangsavståelse, se nærmere vedlegg 2.<sup>20</sup> I så fall må det legges til grunn ut fra de foreliggende takster (2009 og 2010) at eiendommen sannsynligvis er solgt under markedsverdi.

#### *Bagatellmessig støtte?*

Kommunen har etter det vi har sett ikke rutiner for å innhente egenerklæring om mottatt støtte fra støttemottaker, og kommunen har heller ingen oversikt over støtte som kommunen har gitt ved tidligere anledninger.

Prisdifferansen mellom takstene fra 2009 og salgssummen er henholdsvis 2,15 eller 3,75 mill kroner. Det er høyere enn grensen på 200 000 euro (1 645 800 kroner etter omregningskurs for 2010).<sup>22</sup> Det innebærer at prisdifferansen ikke kan anses som bagatellmessig støtte. Dersom verddivurderingene fra 2010 skal legges til grunn, er det ikke gitt offentlig støtte i forbindelse med salget.

## **6 Kommunens kostnader som følge av salg av Romberggata 3**

Hvilke kostnader har kommunen hatt som følge av salget?

Nedenfor er kostnadene til investering og oppussing i fm flyttingen vist. (Tallene er avrundet). Tabellen viser at kostnadene er noe høyere enn budsjettet som var satt av til flyttingen. Det gjenstår dessuten noe arbeid i tilknytning til flyttingen, og alle kostnader er ikke regnskapsført. Vi har benyttet anslag på forventet kostnad fra LKE for deres prosjekter, men har ikke fått endelig kostnadsanslag på det som gjenstår for den IT-tekniske delen. Pr 08.02.11 var kostnaden på ca 13,8 millioner kroner. Tar vi med anslått kostnad fra LKE blir det 14,1 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader knyttet til legging av fiberlinjer for IT.

<b>Flyttekostnader lokaler</b>	<b>Budsjett</b>	<b>Kostnadsført per 08.02.11*</b>	<b>Anslag totalt</b>
Hjemmetjenesten	500 000	575 000	575 000
Revisjon	250 000	210 000	324 000#
Hovedtillitsvalgt og verneombud	250 000	300 000	300 000
IT-avdelingen	6 400 000	6 900 000	7 100 000
<b>Sum</b>	<b>7 400 000</b>	<b>7 985 000</b>	<b>8 299 000</b>
IT-tekniske kostnader	6 300 000¤	5 800 000*	
<b>Totalsum</b>	<b>13 700 000¤</b>	<b>13 785 000</b>	

\* Tall for de IT-tekniske kostnadene er basert på regnskapstall mottatt 11.02.11. Det er kostnadsført 6,4 millioner kroner. Vi har fått opplyst at kr. 600 000,- er regnskapsført prosjektet, men har finansiering på annen budsjettpost og har derfor trukket fra denne kostnaden. Vi har fått opplyst at kommunen ikke er fakturert for alle kostnader knyttet til legging av fiber. De totale kostnadene vil derfor være høyere.

# Kostnadene for oppussing av lokalene for Revisjon er ført i driftsregnskapet.

¤ Det er her ikke tatt hensyn til at budsjettet mva kompensasjon på kr 420 000,- ble strøket i regnskapsavslutningen.

<sup>20</sup> Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom

Utenom disse kostnadene er det påløpt kostnader til flyttebil etc. i tilknytning til den fysiske flyttingen. Dette fremkommer ikke av oversikten.

Det er opprettet egne prosjektnummer på de ulike flyttingene, både den IT-tekniske delen, lokalene til IT-avdelingen, hjemmetjenesten, de hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og revisjonen.

Det er budsjettert med inntekter fra salget, momskompensasjon, bidraget fra Grandkvartalet Eiendom AS til flyttekostnadene og bidrag fra investeringsprosjekt på IT. Prosjekt nr 5109 Oppgradering tele og datanett og prosjekt nr 1289 Bredbånd 2005 IT, som var opprettet for å sikre fibernett til kommunale lokasjoner, er belastet.

Det var budsjettert med kr. 420 000,- i mva kompensasjon til dekning av kostnader på den IT-tekniske delen i dette prosjektet. I forbindelse med regnskapsavslutningen for 2010 er mva kompensasjonen strøket på grunn av kommunens negative driftsresultat, slik at kommunen må finne annen finansiering.

Inntektene fra salget er regnskapsført i 2011.

De IT-tekniske kostnadene kommer som en følge av flyttingen, men innebærer også en oppgradering av kommunens utstyr. Det er blant annet kjøpt en ny telefonsentral og kommunen har gått over til IP-telefoni. En ny sentral ble vurdert å være nødvendig, fordi det var for risikabelt å flytte den gamle sentralen. Den fungerte der den stod, men den ville ikke fungert etter flytting. Denne kostnaden ville kommunen fått på sikt, fordi det ville blitt behov for å skifte ut telefonsentralen, men kostnaden hadde da blitt fordelt på flere år fordi en hadde foretatt en gradvis utskifting av telefonsentralen.

Som følge flyttingen har det blitt etablert en "fiberring". Denne er til en viss grad til nytte for andre enheter enn IT-avdelingen, og ville blitt bygd uavhengig av flytting. Den gir god sikkerhet, ved at for eksempel det vestre løpet av "fiberringen" kan sikre datalinje dersom østre løp svikter. Denne "ringen" ville blitt bygget uansett, men da ville mer vært tatt over tid. Kostnadene hadde da blitt lavere fordi en kunne gjort det samtidig med annen graving og redusert gravekostnadene.

Det ble bygget et nytt serverrom og de valgte å kjøpe nye rack (skap til serverne). De fikk en bedre løsning ved å kjøpe nye rack, som gir en mer effektiv kjøling og flytteprosessen gikk mye raskere og den var sikrere når en valgte denne løsningen. Flytteprosessen hadde trolig tatt et par dager ekstra dersom en ikke hadde kjøpt nye rack, samt at sikkerheten hadde vært lavere.

## 7 Revisors konklusjoner

I dette prosjektet har vi sett på følgende problemstillinger:

I hvilken grad er saksbehandlingen gjort i tråd med;

- *krav om forsvarlig saksutredning og iverksetting av vedtak*
- *krav om møtebehandling, møteinnkalling, møteoffentlighet og møtebok*
- *regler om habilitet*
- *prinsipper om likebehandling*

Er reglene om journalføring og offentlighet fulgt?

Kan salget være i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte?

Hvilke kostnader har kommunen hatt som følge av salget?

Saksutredningen omhandlet ikke flyttekostnadene, noe som gjorde at politikerne ikke fikk god nok informasjon om konsekvensene av salget. Slik sett var ikke saksutredningen forsvarlig. Rådmannen opplyste imidlertid om svakheter i saksutredningen i tråd med kravene i kommuneloven. Det ble også opplyst at kjøper ønsket rask tilbakemelding. Under behandlingen av saken ble det skapt et inntrykk av at flyttekostnadene ville bli betydelig lavere enn de reelle kostnadene ble. Et enstemmig kommunestyre gikk på dette saksgrunnlaget inn for salg.

Vi mener at spørsmålet om salg av R3 burde vært utredet og behandlet av kommunen i forbindelse med reguleringsplansaken. Da var rådmannen kjent med at bygget ble foreslått revet i reguleringsplanen og at tiltakshaver ønsket å kjøpe bygget. Rådmann hadde på det tidspunktet også sagt at tiltakshaver kunne innlemme bygget forslaget til reguleringsplan, som rådmannen senere anbefalte kommunestyret å vedta. I denne fasen var det kontakt mellom ordfører/rådmann og tiltakshaver om mulighetene for å kjøpe R3, uten at det forelå noe mandat, mål eller forhandlingsstrategi fra kommunens side. De forberedende forhandlingene ble heller ikke dokumentert på noen måte. Denne prosessen har svekket kommunens forhandlingsposisjon.

Hvorvidt mer utfyllende veiledninger for saksbehandlere knyttet til saksforberedelse i denne saken ville gitt et bedre saksgrunnlag er usikkert. Kommunen kan likevel vurdere om det er behov for mer veiledning eller sjekklister i tilknytning til saksfremstillingsmalen, som for eksempel at en ved usikkerhet i kostnader skal antyde minimums og maksimumskostnad.

Rådmannen er pålagt å sikre at vedtak i kommunestyret iverksettes. Vedtaket om salg har blitt iverksatt, men det har tatt lang tid. Vi mener at kommunen i denne tiden kunne jobbet noe mer aktivt både for å finne nye lokaler, fått oversikt over kostnadene og for å få underskrevet salgskontrakten.

Saken om salg av R3 er i hovedsak behandlet i tråd med krav om møtebehandling, møteinnkalling, møteoffentlighet og møtebok, men møteboken inneholder ikke alle opplysningene som er påkrevd. Kommunen har også egne regler om saksbehandling i komiteene som bl.a. skal sikre at komiteene kan bruke tid på behandling av saker dersom de



mener det er nødvendig. Plan og økonomikomiteen fikk ikke den tiden til behandling som reglementet legger opp til at de kan ha.

Revisjonen har ikke funnet grunnlag for at de som har saksforeberedt eller truffet avgjørelser har vært inhabile i saken.

Prinsippet om likebehandling er ikke fulgt i denne saken, siden bygget ikke ble lagt ut for salg. Kommunestyret ønsket å bidra til og sikre realisering av reguleringsplanen for Grandkvartalet gjennom salget av R3.

Kravene om journalføring er ikke fulgt i denne saken. Det er dokumenter som er journalført i etterkant og dokumenter som ikke er journalført i saken. Kommunen har heller ikke en oppdatert arkivplan som viser de systemene kommunen har for journalføring og registrering av saker. Kommunen bør sikre at arkivplanen er oppdatert.

Salg av R3 har ikke skjedd i samsvar med ESAs retningslinjer om utlysning eller takst. Salget er ikke notifisert til ESA. Det er risiko for at salget innebærer ulovlig offentlig støtte. Kommunen har bevisbyrden for at salget ikke innebærer offentlig støtte dersom det spørsmålet skulle bli gjenstand for behandling av ESA.

Kommunen har ikke rutiner som sikrer at prosedyrekravene for tildeling av bagatellmessig støtte blir ivaretatt ved tildeling av slik støtte.

Kommunen bør sørge for å etablere rutiner som sikrer at kommunen eventuelt kan gi lovlig offentlig støtte for fremtiden.

Ved avslutningen av forvaltningsrevisjonsprosjektet var ikke alle kostnadene knyttet til flyttingen regnskapsført. Hvis vi tar hensyn til at deler av kostnaden som er regnskapsført for prosjektene knyttet til flyttingen har annen finansiering, viste regnskapet pr 08.02.11 en kostnad på 13,8 millioner kroner. Tar vi med anslått utestående kostnad fra LKE blir det 14,1 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader knyttet til legging av fiberlinjer for IT.

Det har vært et sterkt tidspress i saken om salg av R3 frem til vedtak om salg, noe som har forringet saksbehandlingen og gitt et svakt faktagrunnlag for vedtaket. Salget av R3 er ikke behandlet i tråd med den praksis kommunen har for salg av eiendom, som er å selge i markedet eller til takst. Dette ville vært i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Disse reglene er ikke nevnt i saksfremlegget til kommunestyret.

Salget av R3 ble gjennomført for å bidra til realisering av en reguleringsplan som kan gi en ønsket byutvikling Larvik. I arbeidet med denne reguleringsplanen har kommunen ikke hatt fokus på å ivareta sine eiendomsinteresser, og kan vurdere om den privatrettslige interessen kommunen har som eiendomsbesitter i tiltrekkelig grad ivaretas i arbeidet med reguleringsplaner. Forhandlingene om salg av R3 er dårlig dokumentert og prosessen har svekket kommunens forhandlingsposisjon.

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).  
Forskrift 15. juni 1994 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.  
Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom  
Lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom  
Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningslov  
Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)  
Lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte  
Forskrift 4. desember 1992 nr. 907 om offentlig støtte  
Forskrift 21. februar 2003 nr. 198 om gjennomføring av prosedyreforordningen  
Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv  
Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlig arkiv  
Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd

### Bøker:

Overå, Oddvar og Jan Frithjof Bernt (2006): Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 med kommentarer. Oslo: Kommuneforlaget

### Bøker med redaktører:

Bernt, Jan Frithjof (2002): "Arbeidsmåte og beslutningsprosess i de folkevalgte organ – A. Kommunelovens regler om saksbehandling i de folkevalgte organ" i Bernt, Overå og Hove "Kommunalrett". Oslo: Universitetsforlaget

### Offentlige dokument:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Veileder om EØS-avtalens regler om offentlig støtte (09/2007)

Veiledning i reglene om arkivering og journalføring og om taushetsplikt, for innholdsleverandørene til OEP (offentlig elektronisk journal) (2009)

Justisdepartementet:

Rettleiar til offentleglova, G-0419N (2009)

Larvik kommune

Kommunestyresak 182/02 Framtidig bruk av Romberggata 3

Kommunestyresak 009/04 Endring av romprogrammet for Romberggata 3 og 4, 11.02.04

Kommunestyresak 099/08 Grandkvartalet – Reguleringsplan, 18.06.08

Kommunestyresak 176/08 Reguleringsplan for Grandkvartalet. Ny 2. gangs behandling, 17.12.08, <http://op.exss.no/webtv/pages/?clipid=142&sid=629>

Kommunestyresak 050/09 Romberggata 3 – salg, 29.04.09

<http://op.exss.no/webtv/pages/?clipid=148&sid=686>

Kommunestyret 17.06.10 <http://op.exss.no/webtv/pages/?clipid=165&sid=918>

Plan og økonomikomiteen 019/09 Romberggata 3 - salg



# SALG AV ROMBERGGATA 3

Forvaltningsrevisjonsrapport nr 709008

## Høringsuttalelse til rapportutkast

Fra rådmannen i Larvik kommune

Larvik 4. mars 2011

### Innholdsfortegnelse

<b>1. Generelt</b> .....	<b>24</b>
<b>2. Ad Saksbehandlingen, jf kap 3</b> .....	<b>24</b>
3.1 Fakta og funn - saksutredning.....	24
3.1 Fakta og funn - saksutredning.....	24
3.1 Fakta og funn – politisk behandling.....	25
3.2 Revisors vurderinger – saksbehandling i møte .....	25
<b>3. Ad Journalføring og offentlighet, jf kap 4</b> .....	<b>26</b>
4.1 Fakta og funn .....	26
<b>4. Ad Kommunens kostnader som følge av salg av R3, jf kap 6</b> .....	<b>26</b>

## 1. Generelt

Det som kommenteres her er rådmannens uttalelse til rapportutkastet om salget av Romberggt 3 (i det etterfølgende omtalt som R3). Det er gjort henvisning til aktuelle tekstavsnitt i rådmannens uttalelse.

Larvik kommunale eiendom har utarbeidet en særskilt uttalelse som sendes parallelt.

Rapporten er grundig og detaljert og avdekker flere forhold som gir grunn til både ettertanke og korrigerende tiltak. Noen av forholdene som er kommentert i rapporten anses å ha liten relevans for utfallet i denne saken, mens andre har vært sentrale. Salget av R3 er bare en del av den kommunale behandlingen av utviklingen av Grandkvartalet som selvfølgelig omfatter mye mer enn dette, noe som også er kommentert kort i rapporten.

## 2. Ad Saksbehandlingen, jf kap 3

### 3.1 Fakta og funn - saksutredning

Rådmannen innser at saksframlegget til PØK/KST i april 2009 er mangelfullt på særlig to viktige punkter: Konsekvenser/kostnader ved flytting og forholdet til EØS reglene om offentlig støtte. Det første ble kommentert som en usikkerhet, men sett i ettertid burde dette ført til at saken ikke ble fremmet så raskt, men først etter at det var gjort en bedre utredning av dette punkt. EØS reglene var kommentert overfor LKE, men ble ikke reflektert i saken. Det er uheldig og fikk naturlig nok mye oppmerksomhet i etterkant. Rådmannen vil kommentere at det ikke er opplagt at et fritt salg våren 2009 ville gitt høyere pris og at det således er usikkert om det er gitt offentlig støtte, men det er uheldig at dette ikke kan dokumenteres gjennom at eiendommen ble lagt ut for salg. Spørsmålet er da hvilken pris kommunen kunne oppnådd dersom forutsetningen for salget var at eiendommen skulle rives. Rapporten tar som utgangspunkt at salg kunne gjennomføres i et marked uten at dette er tydeliggjort som forutsetning.

Det er ikke vanskelig å se at endringene knyttet til opprettelsen av eiendomsforetak fra 01.01.2009 hadde betydning både for klarhet til roller og ansvar i den første tiden og for framdrift i saken og selve salget. Dette generelle forholdet mellom kommuneadministrasjonen og LKE er også senere avklart i egen sak høsten 2010.

### 3.1 Fakta og funn - saksutredning

#### Nye lokaler for IT-seksjonen

På side 8, 5. avsnitt, 2. setning står følgende:

*"IT-sjefen mente at ytterligere to av lokalene de så på kunne vært egnet. IT-avdelingen ønsket Gjærdal 12, fordi de trodde at de fikk større lokaler enn de faktisk fikk."*

#### Rådmannens kommentar:

Rådmannen foreslår at følgende tekst tas inn i rapporten til erstatning for den del av teksten som er markert med gult:

Av disse to lokalene ble Gjærdal 12 foretrukket, bl.a fordi:

- det var gode forutsetninger for vareleveranser og parkering for besøkende
- det var gode muligheter for å innrede nye kurslokaler i byggets 2. etasjes østre del

Slike kurslokaler i G12, er ikke innredet hittil da den økonomiske rammen for ombyggingen ikke har gitt rom for dette.

### **3.1 Fakta og funn – politisk behandling**

På side 8 står følgende i andre avsnitt:

*” Innkallinger til politiske møter i Larvik kommune kunngjøres og sakskart ligger tilgjengelig på kommunens nettsider. Møteprotokoll for møtet i PØK 29.04.09 er ikke lagt ut elektronisk, men er tilgjengelig på rådmannskontoret.”*

#### Rådmannens kommentar:

Kommuneloven § 32, pkt. 3 sier at *saksliste* og andre dokumenter som ikke er unntatt offentlighet skal være *tilgjengelig* for allmennheten, men sier ingen ting om hvordan dette skal gjøres. Det er ikke et lovkrav at sakslister og protokoller skal publiseres på internett. Det har heller aldri vært vanlig å legge *protokollen* fram for allmennheten på et nærmere bestemt sted.

### **3.2 Revisors vurderinger – saksbehandling i møte**

#### Komitebehandling

På side 12 står følgende i 2. avsnitt, siste setning:

*Dersom en sak må behandles til et bestemt kommunestyremøte, skal saken (i henhold til reglementet) foreligge komiteens medlemmer senest tre uker før kommunestyremøtet. Medlemmene i PØK fikk saken en uke før kommunestyremøtet. Komiteene skal også som hovedregel ha anledning til å behandle en sak over to møter, noe PØK ikke fikk anledning til.*

#### Rådmannens kommentar

Det som påpekes her kan virke som om saken har hatt en uvanlig behandling mht hvor lang tid i forveien saken sendes ut til komitébehandling samt at det er ordinært at komitéene behandler samme sak to ganger. Det er helt vanlig at saker sendes ut en uke i forkant av komitébehandling. Det som er utenom fast rutine er at det fastsettes komitémøte samme dag som det er kommunestyremøte. Det er imidlertid ikke uvanlig at dette skjer, dersom det anses at saken haster.

Det er svært sjelden at komitéene behandler samme sak over mer enn ett møte. Det vanlige er en komitébehandling, slik som har vært tilfelle i saken om R3. Det er opp til komitéene selv om de vil innstille etter en møtebehandling, om saken utsettes eller om saken tilbakesendes rådmannen til videre bearbeiding med påpekning av eventuelle mangler i saksframstillingen.

#### Møtebokføring

På side 12 står følgende i 3. avsnitt, 2. og 3. setning:

*” Møteprotokollen, eller møteboka, fra kommunestyrebehandlingen av salg av R3 inneholder ikke de opplysninger som er påkrevet, siden forslagene det er stemt over er ikke gjengitt i protokollen. Innstillingene fremkommer i særutskriften fra saken, men altså ikke møteprotokollen som kommunestyret skal godkjenne.”*

#### Rådmannens kommentar

Larvik kommune praktiserer fullført saksbehandling. Dette betyr at samme saksframlegg går fra komiténivå til kommunestyret. Etter endt protokollering munner saksframlegget ut i et

dokument som kalles *særutskrift* med alle vedtak og tilføyelser i saken. Forskjellen mellom møteprotokoll og særutskrift er at *møteprotokollen* viser innstilling, behandling og vedtak i *møtet*, mens *særutskriftene* viser innstilling, behandling og vedtak i en *enkeltsak* – fra komiteer til og med kommunestyret.

### **3. Ad Journalføring og offentlighet, jf kap 4**

#### **4.1 Fakta og funn**

Rådmannen ser at det påpekes at arkivplanen er gammel og bør fornyes i tråd med nye systemer som er tatt i bruk. Dette vil bli fulgt opp. Samtidig vil rådmannen kommentere at det er skriftlige rutiner knytta til hvordan ting skal gjøres etter innføringen av Websak i 2006. Rapporten avdekker imidlertid både noe mangelfull oppfølging av disse og mangler ved selve rutinene. Dette vil også bli fulgt opp.

### **4. Ad Kommunens kostnader som følge av salg av R3, jf kap 6**

Situasjonen som oppstod våren 2010 når det ble kjent hvilke betydelige kostnader flytting av IT avdelingen ville medføre, var vanskelig og spesiell. Rådmannen hadde ikke forutsatt dette og kan bare beklage at det medførte en presset situasjon for kommunestyret ved behandlingen av finansieringen av flyttingen i juni 2010.

Til den økonomiske oversikten i tabellen på side 18 kan det gis følgende kommentarer:

I de 6.4 mill som er forbrukt pr. 8. februar 2011, ligger det ca 0.6 mill i oppgradering av nettverket i Feyersgate 7 (F7). Det var på forhånd budsjettert 1 mill. kroner til dette, *utenom de 6.3 mill til selve flyttingen*. På fakturaene fra leverandør av nettverksutstyr (Dell AS), er det ikke spesifisert hva som kan henføres til F7 og hva som gjelder selve flytteprosessen. Dermed er hele fakturabeløpet ført på flytteprosjektet, og budsjettposten på 1 mill. til F7 står fremdeles ubelastet. Dette vil bli rettet opp i regnskapet. Men for at fremstillingen i rapporten skal bli korrekt, vil rådmannen foreslå følgende alternative løsninger:

- a) Beløpet kr 6.400.000 (i kolonnen Kostnadsført, rad IT-tekniske kostnader) endres til kr 5.800.000 som er det korrekte når regnskapet blir justert
- b) Det kommenteres i fotnoten at kr 600.000 av de kr 6.400.000 har finansiering på annen budsjettpost

Det betyr at kostnadene innenfor denne delen av budsjettet har gitt en innsparing ca kr 500.000.

I fotnoten under tabellen står at det gjenstår fakturaer for telefoniløsningen. Det er ikke korrekt. Kommunen har betalt fakturaer for telefoniløsningen, inklusive arbeider knyttet til flyttingen. Dette er ført inn i prosjektrengskapet i Agresso. IT-sjefen har også telefonisk dobbeltsjekket med leverandøren Atea, som bekrefter at de har sendt fakturaer på utstyr og arbeid som er levert, i henhold til kontrakten. Fotnoten nederst på side 18 i rapporten bør derfor endres.



Larvik kommunale eiendom KF

Til  
Larvik kommune v/Jon Fonkalsrud

### **Kommentarer til revisjonsrapport for Romberggata 3.**

Revisjonsrapporten vedr. Romberggt. 3 ble behandlet i LKEs styremøte den 24. februar.

Styret fikk en tidsfrist for tilbakemelding til mandag 28 februar.

Øvrige styremedlemmer har ikke hatt innspill som gir grunnlag for en høringsuttalelse.

LKE tar rapporten til etterretning og anser faktabeskrivelser og revisors konklusjoner som i store trekk dekkende for vesentlige deler av prosessene rundt saken om Romberggt. 3 på et generelt grunnlag.

Det er likevel i rapporten kommentarer til punkter som omhandler journalføring, flyttekostnader for IT, vurdering av konkurransevridning og krav ved salg av offentlig eiendom, som behandles noe unyansert.

Etter vår forståelse har ikke dette stor effekt på den totale oppsummeringen og konklusjonen i rapporten.

Med hilsen

Trygve Jacobsen, styreleder

Charlotte Gimle, daglig leder

## Vedlegg 2: Revisjonskriterier

### Saksbehandling

#### *Utredning og iverksetting av vedtak*

Administrasjonssjefen plikter i henhold til kommuneloven § 23 å sikre at saker til politisk behandling er forsvarlig utredet. Administrasjonssjefen har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget. Utrederansvaret er begrenset til å legge fram det faktiske materiale og foreta de nødvendige vurderinger av det. Ansvarer omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål (Overå og Bernt 2006). Hva som ligger i å foreta nødvendige vurderinger vil være et skjønsspørsmål og det vil avhenge av type sak. I henhold til utredningsinstruksen for staten skal det også skisseres alternativer med konsekvenser, og ved usikkerhet knyttet til kostnadene skal det angis en maksimums- og minimumskostnad. Kommunen har en saksfremstillingsmal med føringer på deler som saksfremlegget skal omfatte. Det skal innholde et sammendrag, vise handlingsrommet og de faktiske opplysningene i saken. Det skal også gjøres vurderinger i forhold til miljøfaktorer, økonomiske konsekvenser og konsekvenser for nærmere definerte grupper (barn og unge, eldre, funksjonshemmede). Det skal skisseres alternative løsninger og ha med vurderinger og konsekvenser. Det er ikke lagt nærmere føringer på innholdet i de ulike delene og deler kan utelates dersom de ikke er aktuelle.

Administrasjonssjefen er videre pålagt å sikre at vedtak blir iverksatt, jf. kommuneloven § 23.

#### *Saksbehandling i møte*

Møteprinsippet ligger til grunn for ordningen med kollegiale organer i kommuneforvaltningen, og innebærer at beslutninger skal tas i et formelt møte som er gjennomført i tråd ved visse grunnleggende regler (Overå og Bernt 2006).

Det skal føres møtebok over forhandlinger i alle folkevalgte organ. Kommunestyret fastsetter selv nærmere regler om føring av møtebok, jf. kommuneloven § 30 nr. 3.

Kommunelovutvalget (Ot.prp nr 42 (1991-92)) beskriver formålet med møteboken, nemlig at den skal kunne konstatere om organet var vedtaksført, om vedtak ble truffet med nødvendig flertall og hva vedtakets innhold er. Det som er protokollert er også viktig i forhold til klage over vedtak. Møteboka er et signal til administrasjonen om innholdet i de vedtak som skal iverksettes, og den har verdi som alminnelig informasjonskilde for presse og publikum. Møteboka er offentlig og skal minimum innholde; tid og sted for møtet, hvem som møtte og hvem som var fraværende, hvilke saker som ble behandlet, alle framsatte forslag og avstemningsresultat. Leder for organet er ansvarlig for å påse at det føres møtebok. Organet skal godkjenne møteboka (Overå og Bernt 2006:229).

Kommuneloven § 32 fastsetter regler for fastsetting av møte, saksliste, innkalling og møteledelse. Det er krav om at innkalling skal sendes med høvelig varsel, som normalt er fire-fem dager i forveien (Overå og Bernt 2006:253).

Larvik kommunestyret har vedtatt reglement for kommunestyret, formannskapet, komiteene og andre folkevalgte organer med virkning fra 01.10.07. I henhold til reglementet § 14 er det PØK som har innstillingsrett til kommunestyret i saker som gjelder bl.a. eiendomsforvaltning og plansaker etter plan og bygningsloven.



Arbeid i komiteene er omtalt i reglementes § 13. Rådmann skal utpeke fast sekretær fra administrasjonen til hver komité. Forhandlingene skal føres inn i egen protokoll. Saksdokumentene skal være representantene i hende onsdag 1 uke før komité-/kommunestyremøte. Komiteen fastsetter selv tidspunkt for kommunestyrebehandling. Som hovedregel skal komiteen ha anledning til å behandle en sak over 2 møter. Saker som må behandles til et bestemt kommunestyremøte, skal foreligge til komiteens medlemmer seinest 3 uker før kommunestyremøtet (jf Larvik kommunes reglement for folkevalgte organ § 13).

Reglementets § 15 omhandler innkalling til møtene. Det er møteleder som kaller samme til møte. Innkallingen skal inneholde tid og sted for møtet, oversikt over saker som skal behandles, samt de innstillinger, utredninger og andre skriftlige opplysninger som foreligger. Innkallingen sendes medlemmer, varamedlemmer og eventuelt andre etter særskilte bestemmelser. Innkalling kunngjøres offentlig. Innkalling skjer med minst 7 dagers varsel, innkallingsdag og møtedag inkludert, når ikke loven påbyr annen kunngjøringsfrist.

Reglementets § 30 omhandler protokollering av forhandlingene ved møtets slutt. Folkevalgte organ skal føre møtebok fra møtene. I møteboka skal det føres inn møtested og –tid, innkalling og fraværende medlemmer og møtende varamedlemmer. Trer noen fra eller til under forhandlingene, protokolleres dette slik at en ser hvem som har deltatt i behandlingen av hver sak. For øvrig protokolleres det som må til for å vise gangen i forhandlingene, og at vedtakene gjøres etter rett framgangsmåte. Et eksemplar av utskrift av møtebok oppbevares på rådmannskontoret.

#### *Habilitet*

Spørsmålet om habilitet er sentralt for sikre at en sak er behandlet på en riktig måte, og vi har derfor valgt å ta med vurderinger rundt dette i forbindelse med salget av Romberggata 3. Reglene i forvaltningsloven kap II gjelder, med særregler i kommuneloven § 40. Inhabilitet inntreffer etter objektiv grunner, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd (definerte familiære eller forretningsmessige bånd) og ellers dersom det foreligger særegne forhold som kan svekke tilliten til upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

#### *Likebehandling*

Likebehandling er et etablert forvaltningsrettslig prinsipp. Det at like tilfeller skal behandles likt er et grunnleggende rettferdighetsprinsipp, som sikrer forutsigbarhet og setter grense for maktmisbruk og korrupsjon. Prinsippet er synlig i rettspraksis og er en sentral skranke for det skjønne norske forvaltning utøver i enkeltsaker.

Krav om åpenhet og forutsigbarhet i offentlige beslutningsprosesser betyr at det er lettere å kontrollere om det er reell likebehandling. Kontroll av likebehandling ved skjønsmessige avgjørelser har vært vanskelig fordi det ofte er gitt få klare kriterier for hvordan myndighet skal brukes. Forvaltningen har myndighet til for eksempel å gi konsesjoner, tillatelser og dispensasjoner når det er nødvendig, påkrevet av særlige grunner, allmenne hensyn eller lignende. Hva som er særlige grunner kan variere.

Prinsippet om likebehandling bør også gjelde i forhold til kjøp og salg av offentlig eiendom, slik at alle interessenter får like muligheter.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Administrasjonssjefen skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.

- Vedtak skal fattes i møte og det skal føres møtebok/protokoll. Det er krav om at sakslisten er tilgjengelig for allmennheten og den skal sendes medlemmene med en ukes varsel. Møter som holdes for åpne dører skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.
- Den som saksforbereder eller treffer avgjørelser i en sak skal være habil.
- Alle interessenter bør få like muligheter ved salg og utvikling av eiendom/areal.

### **Journalføring og offentlighet**

Kommunen skal føre journal etter reglene i arkivloven med forskrifter, jf. offentleglova § 10. Kommunen skal ha en eller flere journaler for registrering av dokument i de sakene kommunen oppretter, jf. forskrift om offentlege arkiv § 2-6. I journalen skal en registrere alle inngående og utgående dokument som etter offentleglova § 4<sup>21</sup> må regnes som saksdokument for kommunen, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokument registrerer organet i journalen så langt organet finner det formålstjenelig. Noen organinterne dokument skal alltid journalføres. Dette gjelder dokument som er omtalt i offentleglova § 14 andre ledd, § 16 første ledd bokstav a til de, § 16 andre ledd og tredje ledd første punktum. Dette gjelder da blant annet saksliste og saksfremlegg med vedlegg til møte i folkevalgte organ, dokument til eller fra kontrollutvalg, revisjonsorgan og klagenemder og dokument i saker der en kommunal enhet opptre som ekstern part i forhold til en annen kommunal enhet. Dokument fra eller til et kommunalt foretak regnes ikke som interne. Det gjør heller ikke dokument til eller fra en kommunal enhet som har selvstendig avgjørelsesrett. Dokument mellom kontrollutvalg og sekretariat er unntatt fra krav om offentlighet.

Saksbehandler er ansvarlig for at journalverdig post som han/hun sender og mottar manuelt eller pr faks blir levert arkivet for skanning og journalføring, jf. kommunens kvalitetshåndbok.

Kommunen plikter å ha arkiv, jf. arkivlova § 6. Journaler skal føres elektronisk eller på papir. Dersom journalen inngår i et elektronisk arkiv- eller saksbehandlingssystem, skal en på enkel måte kunne hente ut og gjøre tilgjengelig de journalopplysningene som allmennheten har krav på å få innsyn i, jf. forskrift om offentlege arkiv § 2-7. Kommunen skal ha en arkivplan, og den skal inneholde en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument, jf. forskrift om offentlege arkiv §§ 2-2 og 2-6 fjerde ledd. Elektroniske system skal være fullgodt dokumenterte, jf. forskrift om offentlege arkiv § 2-6 fjerde ledd, annen setning.

Vi har på bakgrunn av dette valgt å utlede følgende revisjonskriterier;

- Det er krav om føring av journal for inngående og utgående dokument og saksdokument<sup>2</sup>, og journalen skal være offentlig tilgjengelig.
- Kommunen skal ha arkiv og en arkivplan som inneholder en fullstendig og ajourført oversikt over de systemene som blir brukt til journalføring og eventuelle andre former for registrering av saksdokument.

---

<sup>21</sup> Med dokument er ment en logisk avgrensa informasjonsmengde som er lagra på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller liknende. Saksdokument for organet er dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har oppretta, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Et dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikke skjer, skal dokumentet regnes som oppretta når det er ferdigstilt.

## Offentlig støtte

EØS-reglene om offentlig støtte framgår av EØS-avtalen art. 61. EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett ved lov 27. november 1992 nr. 109. Regler som skal sikre at norske myndigheter etterlever reglene om offentlig støtte er regulert i lov 27. november 1992 nr. 117 om offentlig støtte, med forskrifter.

Hovedregelen er at offentlig støtte til økonomiske aktiviteter er forbudt. Det er gjort en rekke unntak fra reglene, blant annet er det tillatt å gi bagatellmessig støtte.<sup>22</sup>

### *Hva er ulovlig offentlig støtte?*

Det er seks vilkår som må være oppfylt for at forbudet mot offentlig støtte skal gjelde:

- støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren
- støtten må være gitt av staten/kommunen eller av statlige eller kommunale midler
- mottaker må drive økonomisk aktivitet (foretak)
- støtten må begunstige enkelte foretak eller grupper av foretak
- støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
- støtten må påvirke samhandelen mellom EØS-landene

Med "økonomisk fordel", menes enhver økonomisk fordel, både kapitaltilførsel, fritak eller utsettelse av betalingsforpliktelser, lån og garantier på ikke markedsmessige vilkår, salg av offentlig eiendom til underpris og offentlige kjøp til overpris m.v. Det er den objektive effekten som er avgjørende, ikke kommunens intensjon.

Det skal svært lite til for at vilkårene om konkurransevridning og påvirkning av samhandelen er oppfylt. Helt unntaksvis viser likevel praksis fra ESA og kommisjonen at virksomheten kan ha et så lokalt preg, at støtte ikke påvirker samhandelen, for eksempel et tilfelle med lav husleie til privat barnehagevirksomhet.

### *Retningslinjer for salg av offentlig eiendom*

Dersom offentlig eiendom selges til underpris, vil det være en økonomisk fordel for kjøperen, som kan innebære ulovlig offentlig støtte. ESA har gitt retningslinjer om salg av offentlig eiendom, og der angis det to alternative prosedyrer som sikrer at salget ikke anses som offentlig støtte. Den ene prosedyren er en åpen og tilstrekkelig kunngjort budrunde. Den andre prosedyren er å innhente en ekstern, uavhengig takst/vurdering av markedsverdien før forhandlinger om salg starter. Taksten skal gjennomføres av kvalifisert takstmann, etter anerkjente normer. Taksten skal reflektere eventuelle vilkår for salget. Dersom det ikke lykkes å selge til takst, kan verdien nedjusteres med inntil 5 %.

Salg som ikke følger prosedyrene, anses som offentlig støtte dersom selger ikke kan dokumentere at salget skjedde til markedsverdi. Retningslinjene tilrår at salg som ikke følger en av prosedyrene notifiseres til ESA. Det er selger som har plikt til å notifisere, og salget kan ikke gjennomføres før notifiseringen er behandlet av ESA.

### *Hvilken takst skal legges til grunn?*

Reglene om offentlig støtte krever at faktisk markedsverdi skal legges til grunn. Det innebærer at en takst skal være basert på allment aksepterte markedssindikatorer og verdissettingsstandarder. Taksten skal derfor reflektere eventuelle vilkår for salget.

---

<sup>22</sup> Bagatellmessig støtte er 200 000 euro i løpet av tre regnskapsår, beregnet samlet fra alle offentlige støttegivere. Det er knyttet visse prosedyrekrav til slik støtte.

Reglene om ekspropriasjonerstatning skal sikre grunneier (i dette tilfellet kommunen) erstatning i en situasjon der en regulering eller annen tvangssituasjon gjør at grunneierens verdier blir redusert eller går tapt, dersom en legger en aktuell markedsverdi til grunn. Ekspropriasjonerstatningsloven § 4 gir føringer for fastsettelse av verdien i en slik situasjon. Utgangspunktet er at verdien skal fastsettes på grunnlag av salgsverdien, jf. lovens § 5, eller bruksverdien, jf. loven § 6. Hvis bruksverdien er høyere enn salgsverdien, skal bruksverdien legges til grunn. Alternativt kan tapet ut over salgsverdien erstattes ved at den som skal erverve eiendommen kjøper erstatningseiendom til tilsvarende bruk for grunneier.

Ved fastsettelse av salgsverdien sier ekspropriasjonerstatningsloven § 5 at utgangspunktet er hva vanlige kjøpere ville betale for eiendommen ved frivillig salg. Det skal ikke tas hensyn til virkninger av det planlagte tiltaket, verken i positiv eller negativ retning. Vederlag for bruksverdi skal gis i samsvar med hva som er en avkastningen av eiendommen ved en påregnelig utnytting etter forholdene på stedet, jf. lovens § 6.

Markedsverdien for R3 er endret som følge av reguleringsplanen for kvartal 39. Kommunen er prinsipielt sett i en situasjon hvor reglene om ekspropriasjonerstatning kunne vært aktuelle. Det er uklart for revisjonen om kommunen har anledning til å avstå fra en eventuell berettiget erstatning, uten at det regnes som offentlig støtte. Vi har på tidspunktet for høringen ikke fått klarhet i hvordan disse forholdene skal vurderes i tilknytning til spørsmålet om offentlig støtte.

#### *Mulighet for å gi lovlig støtte*

Offentlig støtte kan være lovlig. Det mest relevante grunnlaget for å gi lovlig støtte er at den er bagatellmessig. Bagatellmessig støtte kan gis til et foretak over en periode på tre år, og samlet støtte fra alle offentlige støttegivere over tre år må ikke overstige 200 000 euro<sup>23</sup>.

Bagatellmessig støtte må være transparent, dvs. at det på forhånd må være definert eller mulig å beregne hva støttebeløpet er.

Tildeling av bagatellmessig støtte skal være transparent. I forbindelse med tildeling av bagatellmessig støtte, plikter støttegiver (kommunen) å informere støttemottaker om at ytelsen er bagatellmessig støtte, og hvor stort støttebeløpet er. Støttegiver plikter å sikre seg dokumentasjon/egenerklæring fra støttemottaker om eventuell annen støtte som støttemottaker har fått de siste to og inneværende år. Dersom beløpsgrensen overskrides, vil hele støttebeløpet anses som ulovlig støtte.

#### *Tilbakebetaling av ulovlig støtte*

Dersom ESA kommer til at det er gitt ulovlig offentlig støtte, må støttemottaker som hovedregel betale tilbake den ulovlige støtten. Saksprosessen for ESA er langvarig, og kan være ressurskrevende for kommunen.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Salg av kommunal eiendom skal skje etter utlysning eller takst. Salg etter annen prosedyre bør notiseres til ESA.
- Kommunen bør ha rutiner som sikrer at prosedyrekravene for tildeling av bagatellmessig støtte blir ivarettatt.

---

<sup>23</sup> Omregningskursen til NOK vedtas årlig og framgår at [www.esasurv.no](http://www.esasurv.no). I 2010 var kursen 8,2290.

## **Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring**

### **Den praktiske gjennomføringen**

Vi ser her på én sak, nemlig salg av eiendommen Romberggata 3 (R3). Prosjektet er dermed et case-studie, og det er saken som er caset.

Vi har brukt intervju for å samle inn egne data. Det er utarbeidet en felles intervjuguide til intervjuene med ordfører, rådmann og økonomisjef, tidligere eiendomssjef (som også var konstituert daglig leder av eiendomsforetaket den første tiden), daglig leder og økonomirådgiver og seksjonsleder administrasjon i foretaket. Intervjuguiden sikrer at hovedtemaene vi tar opp er felles, men den gir også rom for å ta opp tilleggsspørsmål tilpasset den rolle og kunnskap som de vi intervjuet hadde. Vi tok også utgangspunkt i den felles intervjuguidene når vi utarbeidet spørsmål til IT-sjefen, leder av planseksjonen og saksbehandler med ansvar for reguleringsplanen for Grandkvartalet, leder for avdeling for sekretariat, post og arkiv og sekretariatsleder, men her var temaene færre og mer rettet inn mot det område som var aktuelt for den enkelte. Det er gjort lydopptak av intervjuene, som i etterkant er brukt til å utarbeide referater. Det er referatene som utgjør datagrunnlag og de er sendt dem som er intervjuet til verifisering.

Vi har også gjennomført en noe mer strukturert utspørring pr e-post. Det ble sendt ut spørsmål på e-post til de som satt som gruppeledere og medlemmer av PØK da saken om salg ble behandlet. Det var ett sett spørsmål til medlemmer av PØK og ett til gruppelederne og det var åpne svar (altså ikke faste svaralternativer). Det er foretatt purring. Vi har ikke fått svar fra alle gruppelederne.

Vi har ikke innhentet informasjon fra tiltakshaver/kjøper av R3 eller andre utenom kommunen.

Vi har sett på opptak fra behandling av saken om reguleringsplanen for kvartal 39 (Grandkvartalet) i kommunestyret den 17.12.09 og behandlingen av salget av R3 29.04.09. Vi har brukt sitater som er gjengitt på bakgrunn av disse opptakene.

Vi har gjennomgått møteprotokoller fra dialogforum for perioden juni 2008 til 30. april 2009. Salg av R3 var ikke tema på noen av disse møtene. Vi har også bedt om å få tilsendt og gjennomgått møteprotokoller fra styremøtene i Larvik kommunale eiendomsforetak KF hvor R3 har vært oppe enten i forbindelse med salget eller flyttingen i 2009 og 2010. I tillegg har vi gjennomgått saksdokumentene knyttet til styret i LKE, PØK og kommunestyret sin behandling av salg av R3 og kommunestyresaken om finansiering av flyttekostnadene knyttet til salget av R3. Vi har også fått tilsendt regnskapstall for flyttingen. I tillegg har vi sett på reguleringsplansaken. Denne er gjennomgått for å kartlegge når og hvordan R3 ble innlemmet i reguleringsplanen. Dessuten har vi gjennomgått alle dokumenter i arkivsaken som er opprettet i forbindelse med salget av R3, arkivsak id 07/10754 og en egen sak 09/7506 som omhandler flyttingen, samt sak 10/3424 som gjelder finansieringen av flyttingen, hvor også kommunestyresaken er.

### **Pålitelighet og gyldighet**

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og

at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare.

Vi har her undersøkt forhold som ligger tilbake i tid. Disse har i nyere tid blitt omtalt i pressen. Dette kan være med på å påvirke hva den enkelte faktisk husker, noe som kan svekke påliteligheten til dataene vi har samlet inn. Vi har derfor forsøkt å sikre at vi i størst mulig grad også har skriftlige kilder til faktaene som blir lagt til grunn. I de tilfellene der det ikke er skriftlige kilder, har vi søkt å innhente samme informasjon fra ulike informanter, for på denne måten i styrke påliteligheten i datamaterialet. Vi har også brukt intervjuguider, som er med på å strukturere intervjuene og gi den en felles ramme og hovedinnhold, noe som bidrar til å styrke påliteligheten til dataene samlet inn gjennom intervju.

Vi mener at dataene vi har samlet inn er relevante i forhold til problemstillingene for prosjektet.

### **Kvalitetssikring**

Vi har verifisert referatene og sendt en tidlig versjon av faktadelen til dem vi har intervjuet, slik at eventuelle faktafeil kan rettes. Rapporten er sendt på høring til rådmannen og eiendomsforetaket, som del av arbeidet med kvalitetssikring av faktaene i rapporten. Prosjektet er gjennomført og rapporten er kvalitetssikret i samsvar med kravene i RSK001<sup>5</sup>.

## Vedlegg 4: Reguleringsplan Grandkvartalet

Reguleringsplanen for kvartal 39 (Grandkvartalet) ble initiert av tiltakshaver, Grandkvartalet Eiendom AS, som 19.01.07 sendte ut varsel om igangsetting av arbeid med regulering og utbyggingsavtale for Grandkvartalet. I forkant av dette varselet, var det arbeidet med et forslag til reguleringsplan for Prinsegata, som er en del av Grandkvartalet. Denne reguleringsplanen ble lagt på is av tiltakshaver, og eiendommene ble innlemmet i det større planområdet for Grandkvartalet. Planprogrammet ble vedtatt av kommunestyret i mars 2007 og reguleringsplanen ble første gang fremmet i juni 2008. Det ble på dette tidspunktet fremmet innsigelser mot planen av regionale planmyndigheter og planen ble ikke vedtatt, fordi omfanget av uavklarte forhold var for stort. Reguleringsplanen var oppe til ny 2. gangs behandling i desember 2008. En av endringene da, var at eiendommen R3 var innlemmet i planforslaget og bebyggelsen foreslått revet.

Kommunens planavdeling er ikke tillagt forvalteransvar for kommunale eiendommer eller bygninger, men ivaretar kommunens eierinteresser ved for eksempel å gi uttalelse i forbindelse med søknad fra privat grunneier om kjøp av parsell (eksempelvis et grøntareal) som tillegg til privat eiendom. Det primære ansvar for planavdelingen er å utrede regulerings saker i samsvar med plan- og bygningslovens bestemmelser og sørge for at det reguleringsplantekniske er korrekt framstilt. I forbindelse med Grandkvartalet har planavdelingen kun gjort vurderinger av virkningen av å innlemme eiendommen R3 for selve reguleringsplanen. De har ikke sett på konsekvenser av et salg og betydningen bygget hadde for kommunen. Tiltakshaver har ikke fremmet noe formelt ønske om kjøp av eiendommen R3 til planavdelingen og kjøp av eiendommen har ikke vært tema i dialogen mellom planavdelingen og tiltakshaver. I reguleringsplansaken har ikke innlemmelsen av R3 vært problematisert. Det har vært fokus på andre forhold i reguleringsplanen som riving av verneverdige bygg, høyder, grunnforhold, byggegroper, geotekniske forhold og trafikale løsninger.

Rådmannen opplyser at Grandkvartalet var viktig i et byutviklingsperspektiv og at reguleringsplanen bidrar (ved realisering) til å flytte sentrum mer mot sjøen, som var ett av målene i kommunedelplan for Larvik by (vedtatt i 2006). Rådmannen mener at administrasjonen i saken har vist at de har forstått at dette er en sak hvor en politisk har ønsket å få til et prosjekt og at prosjektet kunne bidra til en ønsket byutvikling. Prosjektet var del av fornyingen av Larvik. Rådmannen mener at det er viktig å skjønne betydningen som reguleringsplanen hadde og presset som var for å få den realisert. Han mener at salget av R3 blir lite i denne sammenhengen.

Planavdelingen er ikke opptatt av hvem som er eier av grunnen, og det kreves ikke tillatelse fra grunneier for å innlemme en eiendom i en reguleringsplan. Hadde R3 vært eid av en privat eier, hadde det vært naturlig for tiltakshaver å inngå et samarbeid med privat grunneier i forkant, enten ved at de er sammen om å utvikle planene eller at en inngår en avtale om å kjøpe. Hvis det er konflikt om grunn i en reguleringsplan er det opp til kommunestyret å bestemme hvor viktig denne grunnen er i forhold til reguleringsplanen. Kommunestyret avgjør så om en vil gå til ekspropriasjon dersom grunneier ikke vil selge.

I slutten av september 2008 sendte leder av planseksjonen en e-post til ordfører med orientering om behov for en begrenset høringsrunde for reguleringsplanen<sup>24</sup>. Leder av planseksjonen antar at e-posten ble sendt ordfører fordi det i samtaler med tiltakshaver kom frem at de kommuniserte direkte med ordfører. Behovet for en begrenset høringsrunde var knyttet til endringsforslag for Prinsegata 10 og Romberggata 1. I e-posten tas også endringene for R3 opp. På dette tidspunkt har planseksjonen nylig fått kjennskap til at R3 var innlemmet i forslag til reguleringsplan og foreslått revet. Leder av planseksjonen tar også opp at dersom endringene knyttet til R3 er betydelige, må de også inngå i høringsrunden. Dessuten at det er viktig å vurdere hvilke endringer som nødvendige for å få frem en god plan for Grandkvartalet. E-posten avsluttes med et spørsmål; ”Hvis ikke vi mener noe helt konkret om e-verkbyggets (red anm: R3) fremtidige bruk nå, bør kanskje eventuelle endringer utredes ordentlig og inngå i en reguleringsendring?” Leder av planseksjonen ga også uttrykk for at de ikke hadde god tid i reguleringsplanen.

### **Politisk behandling av regulerings-saken**

Planen ble vedtatt av kommunestyret i møte 17.12.08. Under behandlingen stilte en representant fra Arbeiderpartiet spørsmål ved et av endringspunktene. Dette gjaldt punktet om eiendommen R3, hvor det i vedtaket står at R3 innlemmes i reguleringsplanen og foreslås revet. Det står også at det har vært forhandlet om salg med kommunen. Representanten uttalte i møtet at han ikke kan huske at dette har vært en kommunal sak. Han lurte på hvordan kommunen så på dette siden eiendommen var vesentlig for kommunen, da den rommet IT-avdelingen. Representanten ønsket å avklare hvordan kommunen stilte seg til det. Rådmannen svarte:

*”... så tok tiltakshavere kontakt med rådmannen og spurte om det var ok å tegne det bygget inn i planene sine, i og med at de nå hadde ervervet alt annet utenom det. Det sa rådmannen ja til, men vi har ikke tatt stilling til realitetene i å klare og flytte, i og med at dette er bygget til IT og serverne. Men vi sa det var greit å tegne det inn og IT-sjefen, altså leder av IT-avdelingen er orientert om at vi sa ja til denne henvendelsen.”*

Revisjon har ikke sett dokumentasjon på denne henvendelsen og svaret fra rådmannen.

Det ble i møtet påpekt av representant fra Venstre at reguleringsplanen ble hastebehandlet, slik at han ikke hadde hatt god nok tid til å sette seg inn i saken. Representanten etterlyste behandling i PØK, som ikke behandlet denne saken.

Rådmannen påpeker at selv om rådmannen har sagt ja til at bygget innlemmes i forslag til reguleringsplan, er det opp til kommunestyret å godkjenne dette. Rådmannen ga ikke noe tilsagn på at utbygger skulle få kjøpe, dette ble vedtatt av kommunestyret.

---

<sup>24</sup> Det ble gjennomført en begrenset høringsrunde som kun omhandlet de endringene som ble gjort i reguleringsplanen. Planen hadde vært på høring i forbindelse med tidligere behandling.