

Salget av Helsehuset på Sandland - Hendelsesbasert undersøkelse

Rapport fra faktaundersøkelse

Tromsø, 4. mai 2020

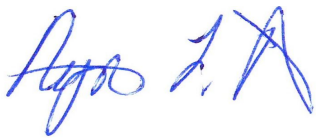
Oversendelsesbrev

Rapport fra undersøkelse av varslingsak

Det vises til oppdrag der Advokatfirmaet PwC ble engasjert av Loppa kommune v/ kontrollutvalget for å gjennomføre en hendelsesbasert undersøkelse av utvalgte forhold knyttet til salg av helsehuset.

Vedlagt følger vår rapport fra undersøkelsen.

Med vennlig hilsen,
Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS



advokat/partner Agnetha J. Åsheim

Saksansvarlig advokat: Agnetha J. Åsheim

Innholdsfortegnelse

1 Innledning og metode	5
1.1 Bakgrunn for undersøkelsene	5
1.2 PwCs mandat	5
2. Gjennomføring og metode	7
2.1 Prinsipper og arbeidsmetoder	7
2.1.1 Prinsipper og arbeidsmetode	7
2.1.2 Dokumentinnsamling og dokumentasjonsgjennomgang	7
2.1.3 Samtaler med personer involvert i prosessen	7
2.1.4 Bevisvurdering	8
2.2 Forbehold	8
3. Om salget av helsehuset	9
3.1 Hendelsesforløpet i forbindelse med salget	9
3.1.1 Forespørsel fra Sandland Brygge AS om kjøp av Helsehuset	9
3.1.2 Forslag om salg av Helsehuset på kommunestyremøte 14. desember 2017.	9
3.1.3 Administrasjonens saksframlegg til formannskapet (57/18) og kommunestyret (82/18) - Salg av helsehuset på Sandland	10
3.1.4 Formannskapets behandling av saken	11
3.1.5 Kommunestyrets behandling av saken	11
3.1.5 Gjennomføring av salget	12
3.2 Utredning og tilbakeleie av helsehuset	14
3.2.1 Saksframlegg for formannskapet	14
3.2.2 Korrespondanse med kommuneoverlege	14
3.2.3 Leie av Helsehuset	15
3.2.4 Inspeksjon av egnede erstatningslokaler for legekontor	15
3.2.5 Oppsigelse av leiekontrakten	16
3.3 Spørsmål om ordførerens habilitet	16

3.3.1 Tidligere ordfører Steinar Halvorsen sin rolle i Sandland Brygge AS	16
3.3.2 Ordførerens habilitet i formannskapsmøtet	16
3.3.3 Habilitetsinnsigelse i kommunestyremøtet	16
3.4 Journalføring og arkivering	17
3.4.1 Dokumenter knyttet til salget av helsehuset på Sandland	17
3.4.2 Dokumenter knyttet til leie av helsehuset	19
4 Juridisk vurdering	21
4.1 Innledning	21
4.2 Forsvarlig utredning	21
4.2.1 Rettslig grunnlag	21
4.2.2 Var sak 82/18 forsvarlig utredet av administrasjonen?	22
4.2.3 Har administrasjonen i tilstrekkelig grad formidlet saksutredningens svakheter til kommunestyret?	23
4.2.4 Konklusjon	23
4.3 Var ordfører inhabil eller hadde ordfører en etisk sett uheldig dobbeltrolle i forbindelse med formannskapets og kommunestyrets behandling om å selge helsehuset på Sandland?	24
4.3.1 Rettslig grunnlag	24
4.3.2 Forelå det "særegne forhold" som var "egnet til å svekke tilliten til" ordfører Steinar Halvorsens upartiskhet?	25
4.3.3 Konsekvensen av Halvorsen sin inhabilitet - Er kommunestyrets vedtak om salg av Helsehuset gyldig?	26
4.3.4 Handlet Halvorsen i strid med Loppa kommune sine etiske retningslinjer ved deltakelse i saken om salg av helsehuset?	26
4.4 Loppa kommunes rutiner og retningslinjer for salg av kommunal eiendom/regler for salg av offentlig eiendom	27
4.4.1 Innledning	27
4.4.2 Rettslig grunnlag	27
4.4.3 Var kunngjøring på Finn.no tilstrekkelig sett i forhold til kommunens retningslinjer for salg av eiendom og regler om salg av offentlig eiendom?	29
4.4.4 Var en budrunde på om lag 2,5 dager i tråd med kommunens retningslinjer for salg av eiendom?	29
4.4.5 Var manglende takst/verdivurdering i tråd med regler for avhending av kommunal eiendom og samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?	30

4.4.6 Konklusjon	31
4.4.8 Anbefaling til endring av kommunens rutiner og retningslinjer ved salg av kommunal eiendom	31
4.5 Journalføring og arkivering	31
4.5.1 Rettslig grunnlag	31
4.5.2 I hvilken grad er dokumenter og korrespondanse tilstrekkelig journalført og arkivert?	32
4.5.3 Konklusjon	33

1 Innledning og metode

1.1 Bakgrunn for undersøkelsene

Kommunestyret i Loppa kommune vedtok den 13. desember 2018 å selge omsorgsboligen (sak 81/18) og helsehuset (sak 82/18) på Sandland. I møtet ble det stilt spørsmål om daværende ordfører var habil til å stemme over vedtaket om salg av eiendommene på Sandland som følge av sin rolle i Sandland Brygge AS.

Helsehuset på Sandland (Helsehuset) ble solgt til Sandland Brygge AS, og deretter leid tilbake til Loppa kommune. Det kom i etterkant av salget flere henvendelser til kontrollutvalget i Loppa kommune hvor det ble stilt spørsmål om salgsprosessen. Kontrollutvalget behandlet henvendelsen som referatsak (sak 13/2019) på utvalgets møte den 10. mai 2019.

Kontrollutvalget henvendte seg til Kusek IKS for å gjøre en kartlegging av de faktiske forholdene knyttet til salget og husleiekontrakten. På bakgrunn av Kusek IKS sin undersøkelse, ble det i referatsak (sak 15/2019) i utvalget anbefalt kommunestyret å vedta en hendelsesbasert undersøkelse vedrørende salget av helsehuset på Sandland. Kommunestyret vedtok på møte den 15. oktober 2019 i sak 50/19 at det skulle igangsettes en hendelsesbasert undersøkelse av salget av helsehuset på Sandland, hvor PwC etter en tilbudsprosess fikk oppdraget.

1.2 PwCs mandat

PwC er engasjert av Loppa kommune til å gjennomføre en hendelsesbasert undersøkelse. PwC sin kontakt for oppdraget har vært Kontrollutvalget i Loppa kommune v/Kontrollutvalgssekretariatet Vest-Finnmark IKS (Kusek IKS) . Oppdraget er nærmere beskrevet i konkurransegrunnlaget pkt. 1.2 Beskrivelse av oppdragsgivers behov hvor det blant annet fremgår følgende:

1.2 Beskrivelse av oppdragsgivers behov

1.2.1 Bekrivelse av oppdraget

Kommunestyret i Loppa kommune har i sak 50/19 vedtatt å be kommunens kontrollutvalg om å igangsette en hendelsesbasert undersøkelse av enkelte forhold vedrørende kommunens salg og leie av helsehuset på Sandland.

Undersøkelsen skal gi svar på følgende problemstillinger:

- Gjorde administrasjonen i forkant av vedtak om salg en forsvarlig utredning til kommunestyret vedrørende salgets økonomiske hensiktsmessighet, samt legetjenestens behov for lokaliteter på Sandland?
- Var ordfører inhabil, eller eventuelt hadde ordfører en etisk sett uheldig dobbeltrolle, i forbindelse med formannskapetets og kommunestyrets behandling om å selge helsehuset på Sandland?
- Var en kunngjøring på Finn.no tilstrekkelig sett i forhold til kommunens retningslinjer for salg av eiendom og regler om salg av offentlig eiendom?
- Var en budrunde på om lag 2,5 dager i tråd med regler for avhending av kommunal (offentlig) eiendom, samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?
- Var manglende takst/verdivurdering i tråd med regler for avhending av kommunal (offentlig) eiendom, samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?
- Har dokumenter og korrespondanse vedrørende salg og leie av helsehuset på Sandland blitt journalført og arkivert i tråd med regelverket?

Rapport

Svaret på de seks nevnte problemstillingene skal framgå av skriftlig rapport.

Svarene på de seks nevnte problemstillingene skal frambringes ved hjelp av

- datainnsamling/framskaffelse av faktagrunnlag
- vurdering av framskaffet faktagrunnlag opp imot relevant regelverk
- konklusjoner på hver av de seks problemstillingene

2. Gjennomføring og metode

2.1 Prinsipper og arbeidsmetoder

2.1.1 Prinsipper og arbeidsmetode

PwC har jobbet i samsvar med prinsippene nedfelt i Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger og PwC Gransking & Compliance sin egen metodikk .

Arbeidet er gjennomført i tråd med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper, herunder objektivitet, uavhengighet, grundighet samt gjennomføring av kontradiksjon og ivaretagelse av personvern.

PwC har opplevd at Loppa kommune har vært samarbeidsvillige gjennom hele prosessen. PwC har fått tilsendt aktuelle dokumenter pr. e-post fra Kusek IKS og fått muligheten til å intervju ansatte på kort varsel.

2.1.2 Dokumentinnsamling og dokumentasjonsgjennomgang

PwC har fått oversendt diverse dokumenter i saken, delvis på forespørsel og delvis fremlagt fra Kusek IKS:

- All dokumenter knyttet til politisk behandling av salget
- Dokumenter knyttet til salgsprosessen
- Dokumenter knyttet til leie av helsehuset på Sandland
- Etske retningslinjer
- Retningslinjer for salg av kommunal eiendom
- Postlister fra uke 51 2018 - uke 14 2019

2.1.3 Samtaler med personer involvert i prosessen

PwC har gjennomført samtaler med totalt seks personer i forbindelse med undersøkelsen:

- **Steinar Halvorsen**, tidligere ordfører i perioden 2015 - 2019, styremedlem og aksjonær i Sandland Brygge AS. Gift med Stina Halvorsen, eier og daglig leder i Sandland Brygge AS
- **Frank Bækken**, konstituert rådmann på tidspunktet for salget av Helsehuset. Han er i dag administrasjonssjef (rådmann) i kommunen.
- **Marion Høgmo**, rådmann på tidspunktet for salget av Helsehuset. Sykemeldt fra desember 2018.
- **Berit Land**, kontrollutvalgets leder og kommunestyrerepresentant for AP i perioden 2015- 2019.
- **Andreas Hegg**, advokat i Advokatfirmaet Hegg & CO AS. Eiendomsmegler ved salget av Helsehuset
- **Terje Haugen**, næringskonsulent i Loppa kommune. Var ansvarlig for saksutredningen i forbindelse med salget av Helsehuset.

Alle de intervjuede ble informert om bakgrunn for samtalene og mandat.

I samtalene har intervjuobjektene fått muligheten til å uttale seg fritt om sin kjennskap til saken. PwC stilte også spørsmål vedrørende konkrete forhold. Spørsmålstillingen under intervjuene har fulgt anerkjent metodikk (pålitelighetshierarkiet), ved at hvert tema blir uttømt ved hjelp av åpne spørsmål før lukkede og ledende spørsmål stilles.

PwC har gjennomført intervjuene i form av samtaler med to til tre representanter til stede fra PwC. Disse har foregått på telefon. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og disse er forelagt den enkelte for gjennomlesning, eventuelle korreksjoner og godkjenning (kontradiksjon).

2.1.4 Bevisvurdering

Med mindre noe annet er konkret angitt, har PwC lagt til grunn det faktum PwC anser som mest sannsynlig.

Vår faktafremstilling er et utdrag av det som er fremkommet i intervjuer og skriftlig dokumentasjon, som vi mener er relevant for våre vurderinger.

2.2 Forbehold

Denne rapporten er utelukkende basert på informasjon mottatt i saksdokumenter og gjennom intervjuer PwC har foretatt. Rapporten gir uttrykk for vårt syn på saken, basert på våre undersøkelser, informasjonsinnhenting og vurdering, og begrenset til det mandat vi har fått. Vi kan ikke utelukke at det finnes opplysninger i saken som PwC ikke har kjennskap til og som kunne påvirket våre vurderinger.

3. Om salget av helsehuset

3.1 Hendelsesforløpet i forbindelse med salget

3.1.1 Forespørsel fra Sandland Brygge AS om kjøp av Helsehuset

Det er opplyst fra Steinar Halvorsen i intervju at Sandland Brygge AS for første gang henvendte seg til kommunen om kjøp av Helsehuset på Sandland - gnr. 5, bnr. 97 i Loppa kommune - i 2013 eller 2014. Det ble da gjennomført et møte med daværende ordfører Jan Erik Jensen om kjøp av eiendommen i forbindelse med at Sanitetsforeningen på Sandland la ned. Kommunen valgte på det tidspunktet å beholde eiendommen.

I brev datert 2. mars 2017 henvendte Sandland Brygge AS seg på nytt til Loppa kommune. I brevet forespør Sandland Brygge AS kjøp av to kommunale eiendommer på Sandland, herunder Helsehuset. I brevet fremkommer det at forespørselen har sin *“bakgrunn i dagens dialogmøte med formannskapet.”*

Møtet som det vises til i brevet er et møte i formannskapet den 2. mars 2017. I protokollen fra dette møtet fremgår det at det innledningsvis ble holdt et dialogmøte med Sandland Brygge AS. Sandland Brygge AS var representert ved daglig leder Stina Halvorsen og styreleder Kai Edgar Flåten. Fra formannskapet møtte ordfører Steinar Halvorsen (H), fast medlem og varaordfører Stein Thomassen (AP), varamedlem Ernst Berge (AP) og varamedlem Fabrice Caline (SP).

Den 16. mars 2017 besvarte kommunen, ved daværende rådmann Marion Høgmo, Sandland Brygge AS sin forespørsel:

“Det vises til brev fra Sandland Brygge AS av 02.03 .2017 hvor det fremgår at dere ønsker å kjøpe to kommunale eiendommer på Sandland som en del av å utvikle /utvide virksomheten. Det vises også til orienteringa gitt til formannskapet om bedriften og framtidsplanene for en fortsatt positiv utvikling av Sandland Brygge AS.

Det må fattes et politisk vedtak om salg av kommunale eiendommer. Eiendommene som det vises interesse for er ikke vurdert lagt ut for salg. Før det eventuelt skjer må det gjøres en vurdering av om kommunens nåværende og framtidige behov av disse to eiendommene.

Når det gjelder salg av kommunale eiendommer har Loppa kommunestyre vedtatt retningslinjer og rutiner for salg/avhending av kommunal eiendom med virkning fra 17.12.2014.

Hovedregel er at eiendommer annonseres for salg i full åpenhet.”

3.1.2 Forslag om salg av Helsehuset på kommunestyremøte 14. desember 2017.

Kommunestyret behandlet et forslag om salg av Helsehuset i kommunestyremøte den 14. desember 2017 i sak 56/17 - “årsbudsjett 2018 - økonomiplan 2018-2021”. Følgende fremkom av Loppa Høyre sitt forslag til endringer av budsjett for 2018 og økonomiplan 2018-2021:

“9. Salg av helsehuset på Sandland

10. Salg av kommunale leiligheter”

Høyere sitt forslag falt mot åtte stemmer (AP/SV/SP).

3.1.3 Administrasjonens saksframlegg til formannskapet (57/18) og kommunestyret (82/18) - Salg av helsehuset på Sandland

I saksframlegget til formannskapet (sak 57/18) og kommunestyret (sak 82/18) fremmet rådmannen følgende forslag til vedtak:

“Helsehuset på Sandland selges.

Rådmannen får myndighet til å engasjere eiendomsmegler som skal stå ansvarlig for salget

Helsehuset skal selges til høystbydende.

Når alle utgiftene ved salg er dekket, settes overskytende beløp inn på fond 2535000 Ubundet investeringsfond.

Forutsetning for salget er at egnet lokale til helsesøster og lege er tilgjengelig før salg.”

Av saksutredningen fremgikk det følgende:

“Saksutredning:

Om salg av kommunal eiendom:

Loppa kommunestyre har vedtatt retningslinjer og rutiner for salg/avhending av kommunal eiendom med virkning fra 17.12.2014.

Dette er det kommunen må forholde seg til i forbindelse med salg av kommunal eiendom:

Hovedregel er at eiendommer annonseres for salg i full åpenhet. Dersom andre hensyn enn pris kan bli vektlagt ved salget, bør det komme fram i annonseteksten. Dersom en kommunal eiendom som et unntak gis bort eller inngår i et makebytte, må det etter offentlig diskusjon foreligge et politisk vedtak om dette som grunnlag.

Ansatte må som en generell regel likebehandles med andre interesser, og ha lov til å by på kommunal eiendom som legges ut for salg, altså skal de heller ikke gis fordeler.

Lov om offentlige anskaffelser er ikke klar i forhold til punktet om salg av kommunal eiendom, men intensjonen er at det skal være alminnelig konkurranse om «aktuelle kontrakter».

Vurdering:

I tidligere sak om salg av helsehuset og trygdeboligen på Sandland framkommer følgende:

«Det må fattes et politisk vedtak om salg av kommunale eiendommer. Eiendommene det vises interesse for er ikke vurdert lagt ut for salg. Før det eventuelt skjer må det gjøres en vurdering av om kommunens nåværende og framtidige behov for disse to eiendommene.»

Vurdering av kommunens behov for «Helsehuset»:

Det er fortsatt behov for lokaler til lege og helsesøster. Eget lokale for lege og helsesøster må være tilgjengelig før salg finner sted.

Det er ikke gjort noen behovsvurdering av helsehuset utover dette, men følgende mulige alternativer kan være:

- *Det leies et egnet lokale.*
- *Bruk av egne lokaler på skolen*
- *Bruk av grendehuset i Sør-Tverrfjord.*

Vedlikehold: I følge driftsavdelinga har «Helsehuset» et omfattende vedlikeholdsbehov. Det blir vist til problemer med tak og vinduer. Vedlikeholdsbehovet er ikke kostnadsberegnet.

Dersom helsehuset skal selges må alternativt og funksjonelt kontor for helsesøster og lege være på plass.”

3.1.4 Formannskapetets behandling av saken

Den 27. november 2018 behandlet formannskapet salget av helsehuset på Sandland i sak 57/18.

Loppa AP v/ Arve Berntzen fremmet under behandlingen av saken forslag om at Helsehuset ikke skulle selges.

Formannskapet tok forslaget til AP v/ Arve Berntzen til følge mot en stemme:

“Helsehuset på Sandland selges ikke

Vedtatt mot 1 stemme (H)”

Av protokollen fra formannskapsmøtet fremgår det at det ikke er reist innsigelser mot habilitet under behandling av sak 57/18 - Salg av helsehuset.

Under samme møtet ble også et salg av omsorgsbolig/”Trygdebolig” på Sandland behandlet (sak 58/18). Heller ikke i denne saken ble det stilt spørsmål ved habiliteten til noen av formannskapsmøtets medlemmer.

3.1.5 Kommunestyrets behandling av saken

Den 13. desember 2018 behandlet kommunestyret salget av helsehuset på Sandland i sak 82/18. I saken ble det fremmet følgende forslag fra Sp v/ Henrik M. Pettersen:

“Helsehuset på Sandland selges. Rådmann får myndighet til å engasjere eiendomsmegler som skal stå for salget. Eiendommen selges til høystbydende. Når alle utgiftene ved salg er dekket, skal overskytende gå til tilrettelegging for lege/helsesøster samt samfunnshus v/Sandland skole.”

I sak 82/18 - Salg av helsehuset på Sandland - ble det ikke reist innsigelse om habilitet knyttet til ordfører Halvorsens rolle som eier av Sandland Brygge AS. Spørsmålet ble imidlertid behandlet i sak 81/18 om salg av omsorgsboligen/trygdeboligen på Sandland. Av protokollen fremgår det følgende om habilitetsspørsmålet:

“Stein Thomassen stilte spørsmål om ordførerens habilitet i saken da Sandland Brygge AS har vist sin interesse for kjøp av boliger til bedriften som ordfører er medeier i.

Ståle Sæther og Ingui Luthersson ba vurdering av sin habilitet da de er potensielle huskjøpere. Samtlige fratrådte under behandlingen av habilitetsspørsmålet.

Kai M. Hansen (H) tiltrådte og var med under behandlingen av habilitetsspørsmålet.

Ernst Berge ble valg som setteordfører under habilitetsbehandlingen da varaordfører ledet møtet.

Det ble avgitt 7 stemmer for at ordfører er habil mot 5 stemmer (AP). Ståle Sæther og Ingvi Luthersson ble enstemmig erklært habil under behandlingen.”

Kommunestyret tok forslaget om salg av Helsehuset enstemmig til følge:

Helsehuset på Sandland selges. Rådmann får myndighet til å engasjere eiendomsmegler som skal stå for salget. Eiendommen selges til høystbydende. Når alle utgiftene ved salg er dekket, skal overskytende gå til tilrettelegging for lege/helsesøster samt samfunnshus v/Sandland skole.

3.1.5 Gjennomføring av salget

Valg av megler

Advokat Andreas Hegg ble engasjert som kommunens megler i salget ved oppdragsavtale inngått den 19. februar 2019 mellom Loppa kommune og Advokatfirmaet Hegg & CO v/ Andreas Hegg om eiendomsmegling. Oppdragsavtalen gjaldt Helsehuset, gnr. 5, bnr. 97 i Loppa kommune, adresse Sandlandsveien 9, 9585 Sandland.

Godtgjørelse til megler:

Det fremgår av oppdragsavtalen pkt. 4 at “oppdragstakeren har krav på fast pris på kr 75 000 inklusiv mva.” Fastprisen knytter seg i følge pkt. 5 både til vederlag og utlegg. Kommunen hadde imidlertid ansvar for selv å ta bilder av eiendommen og holde visning.

Dersom en handel ikke kommer i stand har oppdragstaker (megler) etter avtalens pkt. 7 “krav på dekning av vederlag for utført arbeid med kr 50 000 inklusiv mva.”

Tilbud fra Sandland Brygge AS

I brev, datert 31. januar 2018, la Sandland Brygge AS inn bud på gnr. 5, bnr 97 - Helsehuset - pålydende kr 175 000. Det ble samtidig lagt inn bud på gnr. 5, bnr. 132 - omsorgsboligen/trygdeboligen på Sandland. Kommunen mottok budet v/ assisterende rådmann Frank Bækken den 1. februar 2019. Akseptfrist var satt til og med 28. februar 2019.

Kunngjøring/annonsering:

Helsehuset ble annonsert for salg på Finn.no den 26. februar 2019 av Advokatfirmaet Hegg & Co AS. Det forelå ikke opplysninger i annonsen om budfrist eller om det allerede forelå bud på eiendommen.

Det er av kommunen ikke fremlagt skriftlig dokument på at helsehuset på Sandland har vært kunngjort andre steder. Det er opplyst fra Frank Bækken at det lå opplysninger ute på Loppa kommune sine hjemmesider om at helsehuset på Sandland var ute for salg.

Takst/verdivurdering:

Av salgsoppgaven fremgår det at det ikke forelå takst/verdivurdering av eiendommen. Det følger også av salgsoppgaven at teknisk verdi eller ligningsverdi ikke er kjent. I intervju med Andreas Hegg er det opplyst at det i korrespondanse med kommune ikke var et tema å innhente takst.

Prisantydning er i salgsoppgaven satt til kr 175 000. Dette er identisk med innkommet bud fra Sandland Brygge AS til Loppa kommune, datert den 31. januar 2019.

Det er videre opplyst i salgsoppgaven at *“Interessenter oppfordres til å foreta nøye besiktigelse, gjerne med fagperson, da det ikke foreligger takst/tilstandsrapport på boligen.”*

Budrunden

Den 19. februar 2019 sendte Loppa kommune v/Advokatfirmaet Hegg & Co AS en forespørsel til Sandland Brygge AS om de var villig til å utsette akseptfristen til 15. mars 2019. Bakgrunnen for forespørselen var at *“det var viktig at eiendommene legges ut for salg på det åpne markedet”* før salg finner sted. Advokatfirmaet Hegg & CO AS v/ Andreas Hegg henvendte seg også til budgiver per telefon med forsøk om å utsette akseptfristen. Av korrespondansen mellom Stina Halvorsen og Andreas Hegg den 27. februar 2019 fremgår det at Sandland Brygge AS ikke var villig til å utsette akseptfristen.

Samme dag tok Advokatfirmaet Hegg & CO AS v/Andreas Hegg kontakt med kommunen v/assisterende rådmann Frank Bækken vedrørende Sandland Brygge AS sitt bud på helsehuset på Sandland:

“Vil selger akseptere disse bud med mindre det kommer inn høyere bud?”

Som du ser trenger vi kjapp tilbakemelding. Frist i morgen på helsehuset.”

Kommunen v/ Frank Bækken svarte følgende på Hegg sin henvendelse:

“Har du andre interessenter til denne? Du kan ta en runde på telefon til disse .

Fortrinns så ønsker vi å selge til aktør som kan generere arbeidsplasser.”

Hegg opplyste om at *“vi har en annen vi følger opp”*. Andreas Hegg har intervju opplyst at dette gjaldt *“en person som tok kontakt med meg telefonisk.”* Når det gjaldt selve kontakten har Hegg opplyst følgende til PwC:

“Slik jeg husker det snakket han ekstremt dårlig engelsk. Det var helt umulig å forstå hva han mente. Det var den eneste, utenom Sandland Brygge AS, som hadde vist konkret interesse.

Jeg prøvde å ringe tilbake til han [og] forklare så godt jeg kunne, men det ble egentlig en litt meningsløs samtale. Det jeg forsto han var ute etter var et hus med en god del soverom/soveplasser. Da sa jeg at det snart kommer et nytt objekt ut på markedet, som er bedre tilpasset det han var ute etter. Vi hadde også fått tilslag på et annet objekt, en tremannsbolig.”

Den 28. februar 2019 kl 16.33 bekreftet assisterende rådmann Frank Bækken overfor Advokatfirmaet Hegg & Co AS v/ Andreas Hegg per melding på telefon, at kommunen aksepterte budet på kr 175 000 fra Sandland Brygge AS.

Andre bud og potensielle budgivere:

Det fremgår av brev fra tre innbyggere på Sandland - mottatt av kommunen den 29. april 2019 - at Frank Bækken skal ha opplyst om at *“det var to andre budgivere som var oppringt, men ikke ville øke sine bud.”* Det har ikke blitt fremlagt dokumentasjon på dette i intervju med PwC.

Det er samtidig i brevet opplyst om at da de undertegnede *“fikk høre at helsehuset lå ute for salg på Finn.no prøvde vi her i bygda [Sandland] å danne et andelslag for om mulig å kjøpe Helsehuset.”* Advokatfirmaet Hegg & CO AS v/Andreas Hegg ble kontaktet, hvor det ble opplyst *“at helsehuset var solgt etter 2 ½ dag ute på markedet.”* En tilsvarende opplysning fremgår av kommuneoverlege Ole Gunnar Ballo sitt brev til rådmann Bækken den 19. april 2019, hvor han opplyser om at han *“er kjent med at det ble forsøkt dannet et aksjeselskap av lokalbefolkningen på Sandland, for om mulig å legge inn et høyere bud på Helsehuset.”*

I brev fra Loppa SV til kontrollutvalget i Loppa kommune, datert 3. april 2020, opplyses det om at *“etter samtaler med beboere i Sandland fremkommer det at salget foregikk for raskt, og at andre interessenter ikke fikk sjanse til å komme med bud på bygget.”*

Kommuneoverlege Ballo opplyser også i brev til rådmann i Loppa kommune, datert 19. juni 2019, at han har vært i kontakt med en innbygger på Sandland *“som selv var interessert i kjøp av bygget”*

Salgskontrakt og skjøte:

PwC har fått opplyst fra Kusek IKS at kjøpekontrakten de fikk oversendt fra kommunen vedrørende salget av Helsehuset verken er signert eller datert. I følge kontakten er kjøpesummen kr 175 000. I kontrakten fremgår det videre at *“eiendommen overtas av kjøper senest innen 06.04.19 kl 12.00”*.

Av grunnboken følger det at skjøtet for hjemmelsovergang fra Loppa kommune til Sandland Brygge AS ble registrert den 19. mars 2019. Av skjøtet, oversendt fra Advokatfirmaet Hegg & Co til Kusek IKS, fremgår det at Stein Thomassen - daværende varaordfører - har signert skjøtet på vegne av kommunen. Rådmann Frank Bækken og en konsulent i kommunens sentraladministrasjons har signert som bevitnere av Thomassens signatur. Skjøtet er, slik det er oversendt Kusek IKS, ikke datert.

3.2 Utredning og tilbakeleie av helsehuset

3.2.1 Saksfremlegg for formannskapet

Av rådmannens saksframlegg til formannskapet og kommunestyret om salg av at Helsehuset datert den 17. oktober 2018 jf. pkt. 3.1.3 over, fremgår det følgende vedrørende kommunens behov:

“Det er fortsatt behov for lokaler til lege og helsesøster. Eget lokale for lege og helsesøster må være tilgjengelig før salg finner sted.

Det er ikke gjort noen behovsvurdering av helsehuset utover dette, men følgende mulige alternativer kan være:

- *Det leies et egnet lokale.*
- *Bruk av egne lokaler på skolen*
- *Bruk av grendehuset i Sør-Tverrfjord.*

Vedlikehold: I følge driftsavdelinga har «Helsehuset» et omfattende vedlikeholdsbehov. Det blir vist til problemer med tak og vinduer. Vedlikeholdsbehovet er ikke kostnadsberegnet.

Dersom helsehuset skal selges må alternativt og funksjonelt kontor for helsesøster og lege være på plass.”

3.2.2 Korrespondanse med kommuneoverlege

Den 12. november 2018 informerte administrasjonen i Loppa kommune v/Terje Haugen i mail til kommuneoverlege Ballo at *“helsehuset på Sandland er vurdert lagt ut for salg.”* Kommuneoverlegen ble da spurt om hvordan *“legenes behov for dette huset [er] nå og fremover i tid”*.

Kommuneoverlegen besvarte administrasjonens mail den 27. november 2018:

“Legestasjonen drifter fortsatt tre utekontor, I Nuvsvåg, Bergsfjord og på Sandland. Helsehuset er i bruk på utekontordagene, som avvikles hver 14. dag. Siden enkeltdager kan falle ut i høytider og om

sommeren (samt sporadisk ved innstilling av hurtigbåten) dreier det seg anslagsvis om 20 dager årlig.

Som for Bergsfjord, der aktiviteten ble flyttet over fra helsehuset til skolen, vil jeg anta at dette også er mulig på Sandland. Dette betinger imidlertid at man vil være avhengig av transport fra anløpskaia til skolen, siden det blir for langt å gå fra kaia til skolen, slik legene som avvikler utekontordagene gjør nå. Et alternativ kan være å gå av i Sør-Tverrfjord, med henting der, og transport tilbake, i det dette også kan bidra til bedre tid til å avvikle listen med dagens ruter, der anløpet i Sør-Tverrfjord er før Sandland ved ankomst, og etter Sandland ved avgang.

Det vil, dersom helsehuset på Sandland legges ut for salg, være et poeng å inspisere skolen for å se på hvilken del av denne som kan være egnet til helseformål, og hvilke tilpasninger som i så fall vil være nødvendige.”

Kommuneoverlegen gir i mailen uttrykk for at det bør foretas en inspeksjon av skolen for å vurdere hvilke deler av skolen “som kan være egnet til helseformål, og hvilke tilpasninger som i så fall vil være nødvendig.”

En inspeksjon av erstatningslokaler ble ikke gjennomført før salget av Helsehuset fant sted, se punkt 3.2.4.

3.2.3 Leie av Helsehuset

Rådmann Frank Bækken har i brev til Kusek IKS, datert 23. juli 2019, opplyst følgende om inngåelsen av leiekontrakt om Helsehuset:

“Sandland brygge as overtok Sandlandsveien 9 den 06/03/2019. Samtidig ble det forhandlet frem en leieavtale som begge parter til slutt signerte den 14. mars 2019. Kostnadene på leien ble verbalt fram forhandlet med styremedlem NN i Sandland brygge as. Utleier, Sandland brygge as har satt seg på noe samme pris leie som Loppa kommune tar for sine utleie bygg.”

Leiekontrakten kom i stand etter forhandlinger mellom kommunen v/rådmann Frank Bækken og Sandland Brygge AS v/styreleder Kai Edgar Flåten. Frank Bækken har opplyst om at kontrakten er utarbeidet av styreleder i Sandland Brygge AS.

I avtalens pkt. 9 fremgår det at kontrakten skulle løpe til 31. desember 2019. Leien var etter kontrakten fastsatt til kr 9 700 pr. måned.

Bækken har overfor PwC opplyst følgende om bakgrunnen for tilbakeleie av lokalene:

“Det var snakk om at legekantoret skulle på Sandland skole. Dette var ikke operativt. Det var kun Helsehuset som var tilgjengelig som legekantor i Sandland.”

3.2.4 Inspeksjon av egnede erstatningslokaler for legekantor

Sandland skole

Dent 2. april 2019 ble det gjennomført en inspeksjon av Sandland skole. Etter inspeksjonen konkluderte kommuneoverlegen i brev til Loppa kommune, datert 19. april 2019, med følgende:

“I påvente av en vurdering som omtalt, mener jeg at man skal stanse planene om flytting av legekantoret fra Helsehuset til Sandland skole, fordi en flytting nå både vil påføre Loppa kommune unødige merkostnader, og samtidig vil bidra til å skape usikkerhet omkring grunnlag for framtidig drift av utekantoret (jf. Kommentarer knyttet til Sandland skole).”

I brev fra kommuneoverlegen, datert 19. juni 2019, til kommunen v/rådmann Frank Bækken, uttaler Ballo følgende om inspeksjonen av Sandland skole:

“Inspeksjonen ved Sandland skole (2/4-19) avdekket umiddelbart at skolen var helt uegnet til bruk som legekontor. Ved inspeksjonen deltok rådmann Frank Bækken, vedlikeholdsleder Jan Eirik Jensen, personalrådgiver Kjetil Moen Braathen, helsesykepleier Marianne Hydle, helsesekretær Heidi Wang og undertegnede. Det var flere grunner til at lokalene ved skolen måtte ansees som uegnet.”

Samfunnshuset i Sør-Tverrfjord

Den 28. mai 2019 ble det gjennomført en inspeksjon av samfunnshuset i Sør-Tverrfjord for vurdering av lokalenes egnethet til legekontor. Kommuneoverlegen uttalte i brev, datert den 19. juni 2019, følgende om de nevnte lokaler:

“Under besøket i Sør-Tverrfjord ble det snart avklart at forholdene ved Samfunnshuset lå vel til rette for å kunne ombygges til utekontor. Lokalene i samfunnshuset er nye, med gode sanitærforhold, et stort og luftig venterom, og et stort rom innenfor dette, som kun behøver en isolert vegg, en vask og skifte av en dobbeltdør til en enkeltdør for å kunne tas i bruk til utekontor. Kostnadene til dette ble under befaringen anslått til å løpe seg til 50-60.000 kr.”

3.2.5 Oppsigelse av leiekontrakten

I brev den 17. juni 2019 fra Loppa kommune v/rådmann Frank Bækken til Sandland Brygge AS ble leiekontrakten om leie av Helsehuset på Sandland oppsagt, med utløp av kontrakten den 31. juli 2019.

Frank Bækken har i mail til Kusek IKS den 26. august 2019 opplyst at bakgrunnen for oppsigelsen var legenes ferieavvikling. I mailen fremkommer det også at kommunen avsluttet sin bruk av lokalene i helsehuset den 11. juni 2019.

3.3 Spørsmål om ordførerens habilitet

3.3.1 Tidligere ordfører Steinar Halvorsen sin rolle i Sandland Brygge AS

Tidligere ordfører Steinar Halvorsen var på tidspunktet for vedtaket om salg av Helsehuset på Sandland medeier (33,33 %) og styremedlem i Sandland Brygge AS, som var kjøper av Helsehuset. Ordføreren er videre ektefelle med daglig leder i selskapet. Hun eier av 40 % av aksjene i Sandland Brygge AS og er også styremedlem i selskapet.

3.3.2 Ordførerens habilitet i formannskapsmøtet

Tidligere ordfører Halvorsen var med på å behandle saken om Helsehuset skulle legges ut for salg i formannskapet (27. november 2018). Det fremgår av protokollen til møtet at det ikke ble reist spørsmål om ordførerens habilitet i behandlingen av denne saken, verken av han selv eller andre medlemmer i formannskapet. Formannskapet vedtok mot en stemme, ordførerens stemme, at Helsehuset ikke skulle selges.

3.3.3 Habilitetsinnsigelse i kommunestyremøtet

Tidligere ordfører Halvorsen deltok også i behandlingen av sak 82/18 i kommunestyremøtet der det ble besluttet at Helsehuset skulle legges ut for salg. Verken ordføreren selv eller andre medlemmer av kommunestyret stilte spørsmål ved ordførerens habilitet. Kommunestyret vedtok salg av Helsehuset enstemmig.

Innsigelse ved ordførerens habilitet ble imidlertid reist av daværende varaordfører Stein Thomassen ved behandlingen av et tilsvarende salg av omsorgsboligen/trygdeboligen på Sandland - sak 81/18. Saken ble behandlet rett forut for salget av Helsehuset. Ordføreren ble imidlertid av kommunestyret funnet habil til å behandle saken med syv mot fem stemmer.

Av Kusek IKS sin rapport i pkt 4.1 fremgår det følgende om behandlingen av habilitetsspørsmålet:

“Under kommunestyrets behandling av habilitetsspørsmålet ble blant annet følgende momenter som talte for inhabilitet trukket fram:

- *Ordfører har signalisert som næringsdrivende at han er interessert i å kjøpe helsehuset, som medeier og styremedlem i Sandland Brygge AS*
- *Det vises til § 6 om inhabilitet i forvaltningsloven (part, slektsforhold og andre særegne forhold som er egnet til «å svekke tilliten»..)*
- *Selskapet har signalisert at det er interessert å kjøpe begge de to husene på Sandland.*
- *Selskapet har signalisert det i møter med kommunen.*
- *Ordfører har i siste formannskapsmøte sagt at han både som ordfører og næringsdrivende er interessert i at bygget blir solgt*
- *Det er ordfører som har initiert at disse byggene skal legges ut for salg*
- *Ordfører har hatt god kjennskap til at selskapet har vært interessert å kjøpe begge disse byggene*
- *Ordfører er deleier av og styremedlem i selskapet*
- *Ordfører har aktivt signalisert at han ønsker å kjøpe byggene til sin bedrift, der han er medeier og styremedlem*

Under kommunestyrets behandling av habilitetsspørsmålet ble blant annet følgende momenter som talte imot inhabilitet trukket fram:

- *Eiendommen skal legges ut for salg på det åpne markedet*
- *Styret i selskapet har ifølge ordfører ikke behandlet noen sak om kjøp av eiendom på Sandland, som han har vært med på*
- *Selskapet har ikke lagt inn noe forhåndsbud på eiendommen*
- *Det treffer feil om jeg/vi (det vil si ordfører) skal bli inhabil i en slik sak*
- *Alle i kommunestyret er potensielle kjøpere av eiendommen(e). Betyr det at alle i kommunestyret er inhabil?*
- *Ordføreren må som næringsdrivende kunne være med å behandle saker i kommunestyret*
- *Skal alle som er mulige interesserte kjøpere av kommunal eiendom være inhabil i slike saker? Det kan da ikke være slik.*
- *Så lenge bygget legges ut på det åpne markedet så er ikke ordfører inhabil*
- *Hvis ordfører er inhabil, så vil alle som er interessert i å kjøpe byggene være inhabile*
- *Bygget skal legges ut til salgs på det åpne markedet til høystbydende”*

PwC har ettergått behandlingen av habilitetsspørsmålet i kommunestyret, og tilslutter seg Kusek IKS sin fremstilling av punktene.

3.4 Journalføring og arkivering

3.4.1 Dokumenter knyttet til salget av helsehuset på Sandland

Journalførte dokumenter

Av Kusek IKS sin rapport pkt. 2.2 skriver Kusek IKS følgende om journalføring i kommunens postlister vedrørende dokumenter knyttet til salget av Helsehuset:

“Sekretariatet har gjennomgått kommunens postlister fra og med uke 51 i 2018 til og med uke 15 i 2019, det vil si fra kommunestyrets vedtak om salg fram til salget var sluttført, og leieavtale antas å være inngått.

Sekretariatet har funnet følgende to journalførte dokumenter i kommunens postliste, som gjelder selve salget av helsehuset på Sandland:

- *Innhold: Oversendelse av overtakelsesdokumenter eiendom 5/97
Sakstittel: 5/97 - Salg av helsehuset på Sandland Klassering:
DokType U Sak/dok nr: 2018/659-4 917/2019 Løpenr.: 08.03.2019
Journaldato: 08.03.2019 Dok.dato: Tilg.kode Hjemmel: SEN/TH (enhet/initialer): 610
Avs./mottaker: Navn: Saksbeh.(enhet/initialer): Avskr. dato: Avskr.måte: Avskriv lnr.:
Mottaker ADVOKATFIRMAET HEGG & CO AS
Avsender Loppa kommune SEN/SJE*
- *Innhold: Fullmakt skjøte Sakstittel: 5/97 - Salg av helsehuset på Sandland Klassering:
DokType U Sak/dok nr: 2018/659-3 862/2019 Løpenr.: 01.03.2019 Journaldato: 01.03.2019
Dok.dato: Tilg.kode Hjemmel: SEN/TH (enhet/initialer): 610 Avs./mottaker: Navn:
Saksbeh.(enhet/initialer): Avskr. dato: Avskr.måte: Avskriv lnr.:
Mottaker Frank Bækken
Avsender Loppa kommune ORD/STEINAR”*

Arkiverte dokumenter

Av Kusek IKS sin rapport pkt. 2.3 opplyses det følgende om Kusek IKS sin innhenting av dokumenter fra kommunen vedrørende salget av Helsehuset:

“Den 27. juni 2019 sendte sekretariatet en henvendelse per epost til rådmannen der vi ba om å bli oversendt dokumenter knyttet til salget av helsehuset (se vedlegg 2). Den 5. august 2019 mottok sekretariatet følgende dokumenter fra kommunen v/rådmannen:

- *Bud på helsehuset*
- *Helsehuset – Sandland - Kjøpekontrakt*
- *Korrespondanse i mailsystemet*
- *Saksfremlegg - salg*
- *Vedtak helsehuset*
- *Delegasjonsreglementet del 1*
- *Delegasjonsreglementet del 2*
- *Etiske retningslinjer*
- *Reglement for Loppa kommunestyre*
- *Retningslinjer for salgavhending av eiendom*
- *Økonomireglement*

I svaret fra kommunen framgår det at kommunen brukte advokatfirmaet Hegg & Co AS i forbindelse med annonsering og budrunder. I svaret fra kommunen ble det videre opplyst at advokatfirmaet hadde ferie frem til 12. august 2019. Sekretariatet la etter dette til grunn at de resterende dokumenter knyttet til salget ville være tilgjengelig for kommunen straks etter advokatfirmaets ferieavvikling.

Deretter mottok sekretariatet følgende dokumenter fra advokatfirmaet Hegg & Co AS på vegne av kommunen:

- *Oppdragsavtale mellom Hegg & Co AS og Loppa kommune om eiendomsmegling*
- *Annonse på Finn.no – Helsehuset – Sandland i Loppa*
- *Annonseinnsikt – Annonse på Finn.no – Helsehuset – Sandland i Loppa*
- *Salgsoppgave – Helsehuset – Sandland i Loppa*
- *Matrikkelbrev – Helsehuset – Sandland i Loppa*
- *Målebrev – Helsehuset – Sandland i Loppa*
- *Budskjema/kjøpetilbud*
- *Bud på helsehuset – Sandland Brygge AS*
- *Korrespondanse i forbindelse med salget og budgivningen*
- *Skjøte – Helsehuset – Sandland i Loppa*

Ved Kusek IKS sin faktakartlegging ble Loppa kommune v/Frank Bækken forespurt om å oversende dokumentasjon på valg av bud/kjøper. Kommunen henviste i denne anledning til Advokatfirmaet Hegg & CO AS v/Andreas Hegg, som oversendte dokumentasjon på aksept av budet fra Sandland Brygge AS.

PwC har gjennom samtale med Andreas Hegg fått vite at det ikke har vært fysisk kontakt mellom partene. Korrespondanse mellom Loppa kommune og Advokatfirmaet Hegg & CO AS har foregått på telefon, mail eller andre kommunikasjonskanaler. For eksempel ble tilbudet fra Sandland Brygge AS akseptert av Loppa kommune v/Frank Bækken den 28. februar 2019 i SMS/melding til Andreas Hegg.

PwC har videre mottatt kjøpekontrakten inngått mellom Loppa kommune og Sandland Brygge AS om salget av Helsehuset. Denne var oversendt Kusek IKS fra kommunen v/Frank Bækken, men i sin oversendte form uten underskrift og datering.

Skjøtet på Helsehuset er signert av Stein Thomassen for Loppa kommune, og ble av Kusek IKS innhentet av fra Advokatfirmaet Hegg & Co AS v/Andreas Hegg da kommunen ikke hadde egen kopi av dette.

3.4.2 Dokumenter knyttet til leie av helsehuset

Journalføring

I Kusek IKS sin rapport fremgår det i pkt. 3.2.3 følgende om journalførte dokumenter knyttet til leieforholdet:

“Sekretariatet har gjennomgått kommunens postlister fra og med uke 51 i 2018 til og med uke 15 i 2019, det vil si fra kommunestyrets vedtak om salg fram til salget var sluttført, og leieavtale ble inngått.

Sekretariatet har ikke funnet noen journalførte dokumenter knyttet til kommunens leie av lokaler i helsehuset på Sandland.”

PwC har også gjennomgått postlistene for uke 26-27 i 2019, som dekker tidspunktet forut for og i etterkant av oppsigelsens datering. Oppsigelse av leiekontrakten for Helsehuset på Sandland Brygge AS er datert den 27. juni 2019. Etter det PwC kunne finne er oppsigelsen av leieforholdet ikke i disse journalene.

Arkivering

Det fremgår følgende i pkt. 3.2.4 i Kusek IKS sin rapport vedrørende innhenting av dokumenter knyttet til leie av helsehuset:

“Sekretariatet har bedt kommunen v/ rådmannen om å få oversendt dokumenter som er knyttet til leieforholdet. Ifølge svar fra rådmannen finnes det ikke ytterligere dokumentasjon om leieforholdet

enn det som sekretariatet da allerede hadde fått oversendt, det vil si husleiekontrakt og kommunens oppsigelse av denne.

Leiekontrakten oversendt til Kusek IKS er datert den 14. mars 2019 og signert av Frank Bækken på vegne av Loppa Kommune.

4 Juridisk vurdering

4.1 Innledning

PwC har fått i mandat av Loppa kommune å undersøke følgende problemstillinger knyttet til salget av helsehuset på Sandland:

- Gjorde administrasjonen i forkant av vedtak om salg en forsvarlig utredning til kommunestyret vedrørende salgets økonomiske hensiktsmessighet, samt legetjenestens behov for lokaliteter på Sandland?
- Var ordfører inhabil, eller eventuelt hadde ordfører en etisk sett uheldig dobbeltrolle, i forbindelse med formannskapet og kommunestyrets behandling om å selge helsehuset på Sandland?
- Var en kunngjøring på Finn.no tilstrekkelig sett i forhold til kommunens retningslinjer for salg av eiendom og regler om salg av offentlig eiendom?
- Var en budrunde på om lag 2,5 dager i tråd med regler for avhending av kommunal (offentlig) eiendom, samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?
- Var manglende takst/verdivurdering i tråd med regler for avhending av kommunal (offentlig) eiendom, samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?
- Har dokumenter og korrespondanse vedrørende salg og leie av helsehuset på Sandland blitt journalført og arkivert i tråd med regelverket?

I det følgende vil det bli tatt stilling til de opplistede problemstillingene.

4.2 Forsvarlig utredning

4.2.1 Rettslig grunnlag

Det følger av kommuneloven av 1992 (kommuneloven) § 23 nr. 2 et utredningskrav ved at *“Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet.”* Kommuneloven av 1992 er nå avløst av ny kommunelov. I kommuneloven av 2018 fremgår det en likelydende bestemmelse i § 13-1 tredje ledd. Kapittel 13 i kommuneloven av 2018 ble først ikraftsatt *“fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023”*, jf kommuneloven av 2018 § 31-1 jf FOR-2018-12-20-2062. Loppa kommune hadde konstituerende møte 25. oktober 2019, jf FOR-2019-10-03-1294. Det er kommuneloven av 1992 som får anvendelse på de foreliggende problemstillingene.

Utredningskravet har som formål å sørge for at et politisk organ skal ha et tilstrekkelig grunnlag til å foreta et godt opplyst vedtak. Forvaltningsloven § 17 vil være av veiledning for hvilke krav som kan stilles til administrasjonens utredning. Etter denne bestemmelsen skal forvaltningsorganet *“påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”*. Forvaltningslovens bestemmelse gjelder enkeltvedtak, men gir uttrykk for en generell forvaltningsrettslig utredningsplikt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver følgende om dette i tolkningsuttalelse den 18. mars 2014:

“Det er i denne sammenhengen likevel grunn til å minne om forvaltningsloven § 17 første ledd som pålegger ethvert “[f]orvaltningsorgan” å påse at “saken er så godt opplyst som mulig før vedtak”. Paragraf 17 står i kapittelet som kun gjelder for enkeltvedtak, men det er lite tvilsomt at den gir uttrykk for et generelt prinsipp om krav om forsvarlig saksbehandling forut for avgjørelser truffet av forvaltningsorgan, herunder kommunestyre.”

Hvilke krav som skal stilles til utredningsplikten vil bero på de konkrete forholdene i den enkelte sak. Relevante momenter i vurderingen vil være sakens omfang og viktighet, kostnadene som følger med utredningen, hvor mye det haster å få saken avgjort, samt hvilke konsekvenser vedtaket vil kunne få, jf. Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5.utgave) 2019, s. 451.

Videre er det etter bestemmelsen administrasjonssjefen som har det overordnede ansvaret for at en sak som legges frem for et offentlig organ er forsvarlig utredet. Administrasjonssjefens ansvar må imidlertid avgrenses mot den adgangen lederen av et folkevalgt organ har til å føre en sak opp på sakslisten, jf kommuneloven § 32 nr. 2. Av NOU 1990:13 fremgår det at:

“Ansvaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet, innebærer ikke noen form for utsettende veto fra administrasjonssjefens side om han eller hun mener det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en skikkelig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp dagsordenen til det enkelte møte, se utkastets § 28 nr. 2. Administrasjonssjefen – eller den som legger saken fram på hans eller hennes vegne – vil imidlertid ha plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette.”

Administrasjonssjefens ansvar vil i et slikt tilfelle ha plikt til å informere det folkevalgte organet om at utredningen inneholder svakheter.

4.2.2 Var sak 82/18 forsvarlig utredet av administrasjonen?

I pkt. 3.2.1 er saksfremlegget til administrasjonen gjennomgått og presentert.

Det fremgår av PwCs undersøkelser at Loppa kommune ikke gjennomførte en konsekvensutredning knyttet til salg og flytting av lokalitet for Helsehuset. Etter PwCs vurdering ville en slik vurdering vært egnet til å opplyse nærmere om fordelene og ulempene ved et salg, herunder hvilke alternativer som ville fremstå som mest økonomisk fordelaktig for kommunen. PwC anerkjenner at en konsekvensutredning ville krevd kommunale ressurser og medført ekstra tidsforbruk, noe som kunne medført at vedtaket måtte utsettes til et senere tidspunkt. Samtidig kan PwC ikke se at det er avdekket forhold i saken som tilsier at det hastet å få saken avgjort. Dette synet forsterkes ytterligere av at saken tidligere har vært oppe til behandling uten at nærmere tiltak har blitt satt igang.

I saksutredningen vises det til at bakgrunn for salget av Helsehuset var “et omfattende oppussingsbehov”. Undersøkelsene viser imidlertid at det ikke var foretatt noen kostnadsberegning av vedlikeholdsbehovet. PwC vil i denne sammenheng bemerke at behov for å gjøre tilpasninger i ny lokalitet også utløser oppussingsbehov og kostnader, i tillegg til de transaksjonskostnader som påløper i forbindelse med selve salget.

Videre fremgår det av saksutredningen at det ikke var gjennomført en nærmere undersøkelse eller inspeksjon av hvilke lokaler som var egnet til nytt helsehus, før vedtak om salg av Helsehuset ble fattet. Dette til tross for at det i saksutredningen er gitt klart uttrykk for at det fortsatt var et behov for lokaler til lege og helsesøster. Dette ble også bekreftet av kommuneoverlege Ballo i mail den 12. november 2018. Da det først ble gjennomført inspeksjon av skolen på Sandland 2. april 2019 og inspeksjon av grendehuset/samfunnshuset i Sør-Tverrfjord den 28. mai 2019, fremstår dette etter PwCs vurdering å være en svakhet ved saksutredningen.

Etter PwCs vurdering hadde kommunestyret på denne bakgrunn et lite egnet grunnlag til foreta en opplyst beslutning i saken på særlig to områder. For det første har kommunestyret hatt manglende opplysninger knyttet til hvilke økonomiske konsekvenser et vedtak om salg av helsehuset ville medføre. For det andre har kommunestyret ikke vært tilstrekkelig opplyst om hvilke lokaler som egner seg om erstatningslokaler ved salg av Helsehuset.

Det har i ettertid vist seg at skolen på Sandland i liten grad var egnet som nytt helsehus uten betydelige oppgraderinger. Som konsekvens måtte kommunen leie tilbake Helsehuset fra Sandland Brygge AS. Dette forverret økonomien i prosjektet ytterligere. I tillegg har kommuneoverlege Ballo vist til at en flytting til Sandland skole også ville medføre et kapasitetstap på en pasient per utekontordag. Samtidig fremgår det at kommunestyrets vedtak i saken gikk ut på at nytt helsehus skulle etableres på Sandland skole. Det var derfor ikke anledning til å flytte helsehuset til en annen lokasjon. Etter PwCs vurdering må denne konsekvensen av administrasjonens saksutredning ha fremstått som synbar for administrasjonen.

PwCs undersøkelser viser videre at administrasjonen v/daværende rådmann Marion Høgmo har vært fullt ut klar over Sandland Brygge AS sin interesse i bygget, samt at daværende ordfører Halvorsen er aksjonær og styremedlem i selskapet. Det må derfor ha fremstått som en nærliggende mulighet for administrasjonen at saken ville kunne få oppmerksomhet utover det som er vanlig for kommunale salg i Loppa kommune. Etter PwCs vurdering tilsier det et skjerpet krav til administrasjonens utredning der salg av kommunal eiendom involverer politiske personer med direkte økonomiske interesser i transaksjonen.

Etter PwCs vurdering var administrasjonens saksfremlegg på denne bakgrunn ikke forsvarlig utredet.

4.2.3 Har administrasjonen i tilstrekkelig grad formidlet saksutredningens svakheter til kommunestyret?

Videre stilles det i PwCs behandling av saken spørsmål til hvorvidt svakheter ved saksutredningen i tilstrekkelig grad er formidlet kommunestyret i forbindelse med deres vedtak om salg av Helsehuset. Vurderingen vil bero på hvilke opplysninger som har fremkommet av administrasjonens saksfremlegg for kommunestyret og opplysninger formidlet på kommunestyremøtet.

I saksframlegget til sak 82/18 - Salg av Helsehuset på Sandland - er det inntatt opplysninger om at salg av helsehuset ikke må foretas før egnet lokale er tilgjengelig for helsesøster og lege. Det fremgår også av saksfremlegget at det ikke er foretatt nærmere kostnadsberegninger knyttet til vedlikeholdsbehovet. I rådmannens forslag til vedtak i saken er det videre inntatt et forbehold om at egnet lokale må være tilgjengelig: *“Forutsetning for salget er at egnet lokale til helsesøster og lege er tilgjengelig for salg”*. I kommunestyrets vedtak om salg av helsehuset er dette forbeholdet imidlertid sløffet.

Etter PwCs vurdering inneholder administrasjonens saksfremlegg opplysninger som formidler at det foreligger svakheter ved saksutredningen. Kommunestyret hadde som følge av dette en mulighet til å fatte en beslutning om at administrasjonen skulle foreta en grundigere utredning, dersom kommunestyret ønsket dette.

Etter PwCs vurdering har administrasjonen i Loppa kommune i tilstrekkelig grad formidlet saksutredningens svakheter til kommunestyret.

4.2.4 Konklusjon

Etter PwCs vurdering har administrasjonen i Loppa kommune ikke gjennomført en forsvarlig utredning i saken om salget av Helsehuset. Imidlertid har administrasjonen gitt kommunestyret foranledning til å vurdere

hvorvidt man skal innhente en nærmere utredning fra administrasjonen, uten at dette er tilstrekkelig fulgt opp i kommunestyrets vedtak eller den videre saksbehandlingen.

4.3 Var ordfører inhabil eller hadde ordfører en etisk sett uheldig dobbeltrolle i forbindelse med formannskapet og kommunestyrets behandling om å selge helsehuset på Sandland?

4.3.1 Rettslig grunnlag

Det fremgår av kommuneloven § 40 nr. 3 at forvaltningslovens regler om habilitet kommer til anvendelse for folkevalgte organer, med unntak for enkelte særregler i kommuneloven. Disse særreglene kommer ikke til anvendelse i vurderingen av Steinar Halvorsens habilitet i sak 82/18 - Salg av helsehuset på Sandland - på kommunestyremøtet den 13. desember 2018.

Det følger av forvaltningsloven § 6 at *“en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak”* ... når *“andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.”*

I dette ligger det at bestemmelsen gjelder både for den som utreder og forbereder en sak og for den som treffer avgjørelse i saken. Forvaltningsloven § 6 angir at reglene om inhabilitet bare gjelder der saken ventes å skulle kunne ut i «en avgjørelse».

Det er vedkommende selv som i utgangspunktet skal vurdere hvorvidt han eller hun er inhabil. Dersom habilitetsspørsmålet kommer opp for et kollegialt organ, er det i utgangspunktet organet selv som avgjør hvorvidt vedkommende er inhabil, uten deltakelse av det aktuelle medlemmet.

Spørsmålet i denne saken er i hvilken grad det kan sies å foreligge *“andre særegne forhold”* knyttet til Steinar Halvorsens eierskap og styrerolle i Sandland Brygge AS som er *“egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”* som ordfører og part på vegne av Loppa kommune ved transaksjonen.

Hvorvidt det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet vil bero på en samlet vurdering.

I vurderingen om vedkommende er inhabil skal det *“blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.”* For at det skal foreligge et særegent forhold må vedkommende ha en interesse som går ut over den alminnelige interesse med en viss styrke.

Dersom kommunestyret har tatt stilling til inhabilitetsspørsmålet, vil dette også inngå som et moment i vurderingen i tvilstilfeller, jf Rt. 1996 s. 64.

Formålet med habilitetsbestemmelsen er at den offentlige tjenestemannen ikke skal komme i en interessekonflikt mellom private og offentlige interesser. I slike tilfeller vil tilliten til det offentlig kunne svekkes. Det skal ikke stilles mindre strenge krav til et kommunestyremedlem enn til en offentlig tjenestemann. Av Rt. 1996 s. 64 uttaler Høyesterett på side 68 at:

“når det som her er spørsmål om inhabilitet på grunn av private særinteresser, ser jeg ikke grunn til å stille mindre strenge krav til kommunestyremedlemmer enn til tjenestemenn.”

4.3.2 Var Steinar Halvorsen inhabil?

PwCs undersøkelser viser at daværende ordfører Steinar Halvorsen var med i behandlingen av salget av Helsehuset både i formannskapet den 27. november 2018 og kommunestyremøtet den 13. desember 2018. I forbindelse med kommunestyremøtet ble ordførerens habilitet behandlet i sak 81/18 - Salg av omsorgsboligen/trygdeboligen på Sandland. Spørsmål om habilitet ble ikke tatt opp i sak 82/18 - Salg av helsehuset på Sandland. Sakene er sammenlignbare, og det må kunne legges til grunn at habilitetsvurderingen også omfattet saken om salg av Helsehuset.

I forbindelse med salget av Helsehuset var det særlig to forhold som var særegne for Steinar Halvorsen. For det første er Halvorsen aksjonær og styremedlem i Sandland Brygge AS. Selskapet hadde forut for vedtaket vist interesse for Helsehuset ved to anledninger, senest i 2017 hvor Sandland Brygge AS deltok i dialogmøte med formannskapet i Loppa kommune om saken. PwC finner grunn til å bemerke at Halvorsen til tross for dette stilte som kommunens representant i dette møtet. For det andre er Halvorsens kone, Stine Halvorsen, aksjonær, daglig leder og styremedlem i Sandland Brygge AS.

Imidlertid er formelle roller i seg selv ikke tilstrekkelig til å fastslå at det foreligger "særlige forhold". De særegne forholdene må i tillegg være egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

I denne vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen kunne innebære "*en særlig fordel for seg selv eller andre.*"

Etter PwCs vurdering er det på det rene at både Halvorsen selv og hans kone gjennom sin tilknytning til Sandland Brygge AS hadde en personlig interesse i at Helsehuset ble lagt ut for salg. Vedtaket i kommunestyret omhandlet salg av Helsehuset på det åpne markedet. Rent isolert medførte ikke deltakelse i behandlingen en særlig fordel for Halvorsen eller hans selskap.

Etter PwCs vurdering foreligger det imidlertid flere momenter som trekker i retning av at Halvorsen var inhabil i behandlingen i saken om salget av Helsehuset.

For det første har ordføreren en særegen stilling i kommunen. Ordføreren er kommunens øverste representant, og har ved stillingen en særlig oppfordring til å opptre på en måte som er egnet til å ikke svekke befolkningens tillit til kommunen. Dette tilsier at det skal mindre til for at en ordfører er inhabil i en sak hvor egne og nær families personlige interesser har en viss fremtreden. Dette vil gjøre seg gjeldende i et tilfelle som det foreliggende der ordfører har en aktiv rolle i et selskap som har vist interesse for en kommunal eiendom.

Det er etter PwCs vurdering ikke omtvistet at ordføreren hadde en særlig interesse i at Helsehuset og omsorgsboligen på Sandland skulle bli lagt ut for salg. Selv om Halvorsen gjennom vedtaket i seg selv ikke fikk en "særlig fordel", er hans dobbeltrolle som ordfører og styremedlem i Sandland Brygge AS egnet til å så tvil om hans egens troverdig, og derav svekke tilliten til de offentlige organene i kommunen som behandler den aktuelle saken. Denne dobbeltrollen viser seg blant annet ved at Halvorsen, som han har opplyst selv, kort tid etter vedtaket i kommunestyremøtet var med å behandle avgjørelsen om å legge inn bud på Helsehuset i styret i Sandland Brygge AS.

Inntrykket forsterkes også av at Halvorsen ved flere anledninger har fremstått som en direkte pådriver i prosessen, herunder ved blant annet å søke om å få kjøpe eiendommene i forkant av politisk behandling, delta aktivt i den politiske behandlingen, opptre som kommunens representant i prosessen samt inngi forhåndsbud på eiendommene før disse var lyst ut i det åpne markedet. Etter PwCs vurdering er en slik adferd klart egnet til å svekke befolkningen tillit til kommunen.

Det vil på den bakgrunn heller ikke kunne legges særlig vekt på at habilitetsspørsmålet ble behandlet under kommunestyremøtet. Dette forsterkes også av at spørsmålet først ble tatt opp i forbindelse med behandlingen av sak 81/18 på kommunestyremøte den 13. desember 2019. Det var derfor også kort tid til overveielser for kommunestyremedlemmene som behandlet spørsmålet. Etter PwCs vurdering var Halvorsen på den bakgrunn inhabil i forbindelse med behandling av salget av Helsehuset.

4.3.3 Konsekvensen av Halvorsen sin inhabilitet - Er kommunestyrets vedtak om salg av Helsehuset gyldig?

Inhabilitet er ikke en automatisk ugyldighetsgrunn. Etter alminnelig forvaltningspraksis er et vedtak likevel gyldig dersom *“det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold.”*

Det ble i sak 82/18 - Salg av helsehuset på Sandland - truffet enstemmig vedtak i kommunestyret om salg av Helsehuset. Halvorsens stemme har således ikke vært avgjørende for at vedtaket ble fattet.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved hvorvidt Halvorsens deltakelse på kommunestyremøtet kan ha virket inn på innholdet i vedtaket. PwCs undersøkelser viser at Halvorsen deltok aktivt under diskusjon før vedtak ble fattet om salg av Helsehuset, og redegjorde for hvorfor Helsehuset burde selges. Imidlertid, ved enstemmighet, skal det mye til for at selve deltakelsen kan ha virket inn på innholdet i vedtaket. Dette støttes også av at det var Senterpartiet som la frem forslaget som ble vedtatt i saken.

Etter PwCs vurdering er det således ikke sannsynliggjort at Halvorsens inhabilitet har virket inn på innholdet i vedtaket i saken om salg av Helsehuset på Sandland. Vedtaket om salg er således gyldig.

4.3.4 Handlet Halvorsen i strid med Loppa kommune sine etiske retningslinjer ved deltakelse i saken om salg av helsehuset?

Loppa kommune har i sine etiske retningslinjer inntatt en bestemmelse som regulerer hvordan folkevalgte og ansatte i kommunen skal forholde seg til et spørsmål om habilitet. Av pkt. 3 i de etiske retningslinjene fremgår det følgende hva gjelder personlige interesser:

“Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med overordnede.

Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:

- *Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.*
- *Lønnet biverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.*
- *Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.*
- *Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.*
- *Familiære- og andre nære sosiale forbindelser.”*

Etter PwCs vurdering er det spesielt to punkter hvor det kan stilles spørsmål om Halvorsens opptreden i forbindelse med salget av Helsehuset var i tråd med retningslinjene.

For det første skal en folkevalgt unngå å komme i en situasjon som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Retningslinjene inneholder eksempler på slike interessekonflikter. Blant annet fremgår det at en slik interessekonflikt vil foreligge der vedkommende har personlige økonomiske interesser som kan føre til en lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.

Det er på det rene at Sandland Brygge AS har vist interesser for Helsehuset ved flere anledninger. Halvorsen var under behandlingen av saken både aksjonær og styremedlem i selskapet. Det fremstår som sannsynlig at Halvorsen var klar over at selskapet ville legge inn bud på Helsehuset dersom det ble vedtatt salg i kommunestyret. I en slik situasjon kan det være problematisk å skille mellom de kommunale interesser ordføreren representerer, og de personlige interesser vedkommende har i at et salg blir vedtatt. Etter retningslinjene er dette derfor en situasjon vedkommende skal unngå.

For det andre fremgår det av retningslinjene at den som har personlige interesser som kan påvirke vedkommendes behandling av saken, uoppfordret skal ta dette opp med overordnede. Halvorsen hadde personlige interesser av utfallet i saken, og burde på denne bakgrunn tatt problemstillingen opp med kommunestyret.

Etter PwCs vurdering har Halvorsen på bakgrunn av sin behandling av saken om salg av Helsehuset brutt de etiske retningslinjene til Loppa kommune.

4.4 Loppa kommunes rutiner og retningslinjer for salg av kommunal eiendom/regler for salg av offentlig eiendom

4.4.1 Innledning

PwC er i forbindelse med prosessen vedrørende salget av Helsehuset bedt om vurdere tre problemstillinger knyttet opp mot Loppa kommune sine retningslinjer for salg av kommunal eiendom:

- Var en kunngjøring på Finn.no tilstrekkelig sett i forhold til kommunens retningslinjer for salg av eiendom og regler om salg av offentlig eiendom?
- Var en budrunde på om lag 2,5 dager i tråd med regler for avhending av kommunal (offentlig) eiendom, samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?
- Var manglende takst/verdivurdering i tråd med regler for avhending av kommunal (offentlig) eiendom, samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?

PwC vil redegjøre for de tre problemstillingene under i pkt. 4.4.3 - 4.4.5.

4.4.2 Rettslig grunnlag

Om Loppa kommunes rutiner og retningslinjer for salg av fast eiendom

Loppa kommunes rutiner og retningslinjer for salg/avhending av kommunal eiendom og bolig ble vedtatt på kommunestyremøte den 17. desember 2014 i sak 63/14. Før vedtaket ble fattet hadde ikke Loppa kommune rutiner og retningslinjer for salg av fast eiendom.

Det vedtatte regelverket inneholder punkter fra kommunesektorens etikkutvalg vedrørende åpenhet og likebehandling ved salg av kommunal eiendom. Kommunen har videre oppstilt enkelte føringer for sin egen saksbehandling ved salg av fast eiendom.

Kommunes retningslinjer inneholder ikke bestemmelser som regulerer om hvordan kunngjøring av et salg av kommunal eiendom skal gjennomføres. Det er imidlertid i regelverket inntatt et punkt fra kommunesektorens etikkutvalg om åpenhet ved salg av kommunal eiendom, hvor det fremgår at *“Når kommunen skal selge en eiendom, bør hovedregelen være at den annonseres for salg i full åpenhet.”* Punktet er etter sin ordlyd kun en

anbefaling, og gir ikke i seg selv en håndfast regel om at annonsering for salg skal skje i full åpenhet. Imidlertid fremgår det av Loppa kommunes egne føringer at *“kommunens saksbehandling i forhold til salg av eiendom skal være åpen og gjennomsiktig.”*

Av kommunens retningslinjer fremgår det av pkt. 1 at *“det skal innhentes takst på kommunal eiendom som vurderes avhendet/solgt.”* Dette gjelder imidlertid ikke for *“objekter hvor salgsverdien ikke antas å overstige kr 100 000.”*

For salg av eiendom fremgår det videre i pkt. 9 at dersom kommunen har engasjert megler, skal denne igangsette budrunden. I pkt. 10 er det inntatt regler vedrørende gjennomføringen av en budrunde. Av punktet følger det at *“når markedet synes uttømt, fastsettes endelig budfrist før det ferdigstilles sak for politisk behandling.”*

Det oppstilles i retningslinjene pkt. 18 et unntak for direktesalg *“når det åpenbart vil være i kommunens interesse å gjøre dette”*. Bruk av unntaket krever at det er fattet vedtak i formannskapet eller kommunestyret.

Om EØS-reglene om salg av fast eiendom

EØS-avtalen artikkel 61 oppstiller som en hovedregel et forbud mot offentlig støtte til næringslivet. Av veilederen til EØS-avtalens regler om offentlig støtte (Veilederen) fremgår det på side 8 at *“forbudet retter seg mot offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer eller geografiske områder (selektive støttetiltak).”*

Det er seks vilkår som må være oppfylt for at et tiltak skal anses som offentlig støtte i henhold til EØS-avtalens artikkel 61 første ledd:

1. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren
2. Støtten må være gitt av staten eller av statsmidler i enhver form
3. Mottaker av støtte må drive økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet)
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet)
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene

Ved salg av fast eiendom vil det kunne regnes som statsstøtte dersom eiendommen selges under markedspris. For å klargjøre regelverket, har ESA oppstilt retningslinjer for hvordan salg av offentlig eiendom skal gjennomføres for å ikke falle inn under statsstøtteregelverket.

I ESA sine retningslinjer er det angitt to alternative prosedyrer som skal sikre at offentlig eiendom blir solgt til markedspris; åpen budrunde og uavhengig vurdering av markedspris. Dersom prosedyrene følges, vil salget automatisk regnes som i overensstemmelse med EØS-reglene. Hvor de foreskrevne prosedyrene ikke blir fulgt, bør ESA i forkant av salget notifiseres for å vurdere hvorvidt salget skjer på markedsmessige vilkår.

4.4.3 Var kunngjøring på Finn.no tilstrekkelig sett i forhold til kommunens retningslinjer for salg av eiendom og regler om salg av offentlig eiendom?

Etter PwCs vurdering er det en forutsetning for at saksbehandlingen skal kunne anses som åpen og gjennomsiktig at salgsprosessen rent faktisk foregår i full åpenhet, kommunesektorens etikkutvalg også anbefaler. Den mest hensiktsmessige måten å oppfylle kravet om åpenhet, er å kunngjøre salget på en plattform som er egnet til å treffe potensielle interessenter.

I forbindelse med salget av Helsehuset ble salget kunngjort på Finn.no. PwC mener det ikke er omtvistet at Finn.no er den mest populære og anvendte plattformen for annonsering av fast eiendom i disse dager, og den som i utgangspunktet genererer flest visninger. Plattformen vil derfor som utgangspunkt være egnet til å oppnå formålet om en åpen og gjennomslutlig salgsprosess.

Etter EØS-regelverket oppstilles det krav til at salget er *“tilstrekkelig kunngjort.”* Av veilederen fremgår det på side 43 at hensynet bak kravet *“er at alle potensielle kjøpere skal gjøres oppmerksom på salget”*. Hvorvidt kunngjøringen er tilstrekkelig vil avhenge av salgsobjektet.

I intervjuprosessen ble det avdekket at det er få alternativer til Finn.no for kunngjøring av fast eiendom i Loppa kommune. Kunngjøring i lokale aviser er lite aktuelt da det ikke er lokalaviser som har Loppa kommune som nedslagsfelt. Samtidig vil det kun vært abonnenter av avisen som i så fall vil få kunnskap om salget. Metoden utelukker i tillegg potensielle interessenter utenfor lokalavisens nedslagsfelt.

PwC har gjennom undersøkelsen i intervju med Andreas Hegg blitt gjort oppmerksom på at Loppa kommune ved enkelte tidligere salg har benyttet en målrettet annonseringskampanje på Facebook. Dette er imidlertid en metode som i liten grad benyttes selvstendig ved kunngjøring av fast eiendom. Etter PwC vurdering vil annonsering på Facebook ikke ha samme nedslagsfelt som en kunngjøring på Finn.no. I tillegg er det en fare for at kunngjøringen blir usynlig i annet støy på plattformen.

Etter PwCs vurdering fremstår derfor kunngjøring på Finn.no, i forhold til alternativene, som den metoden som er best egnet til å fremme formålet om åpenhet og gjennomslutlighet i salgsprosessen.

PwC finner etter dette at kunngjøring på Finn.no i forbindelse med salget av Helsehuset på Sandland var i overensstemmelse med EØS-reglene om salg av offentlig eiendom og kommunes rutiner og retningslinjer for salg av kommunal eiendom.

4.4.4 Var en budrunde på om lag 2,5 dager i tråd med kommunens retningslinjer for salg av eiendom?

PwCs undersøkelser viser at det i forbindelse med salget av Helsehuset aldri ble fastsatt en budfrist (tilbudsfrist) av engasjert eiendomsmegler eller kommunen.

Det er på det rene at Sandland Brygge AS var eneste budgiver på det tidspunkt kommunen aksepterte budet. PwC stiller imidlertid spørsmål ved i hvilken grad megler hadde forsikret seg om at markedet var uttømt på tidspunktet for kommunens aksept av budet fra Sandland Brygge AS all den tid dette ble akseptert kun 2,5 dager etter at eiendommen var kunngjort på Finn.no.

Ved åpen budrunde oppstiller ESAs retningslinjer krav om at budrunden må være *“tilstrekkelig utlyst”*. I veilederen fremgår det på side 43 at *“utlysningen må publiseres en viss tid i forkant, en tommelfingerregel er utlysning med svarfrist på to måneder.”* En budfrist på 2,5 dager er etter PwCs vurdering ikke tilstrekkelig i forhold til dette kravet. Slik vi ser det er et salg etter så kort tid også i strid med formålet bak ESAs retningslinjer om at alle potensielle kjøpere skal gjøres oppmerksom på salget.

Kommunen har begrunnet rask aksept med at det ikke var andre bud inne. Samtidig er det oppgitt av flere kilder at det var andre som var interessert i å legg inn bud, jf. pkt. 3.1.5 over. Blant annet fremgår det av brev fra tre innbyggere på Sandland at det var forsøkt dannet et andelslag med mulighet for å kjøpe Helsehuset. Kommuneoverlege Ballo har i brev den 19. april 2019 kommet med en tilsvarende opplysning. PwC mener at det faktum at denne interessen ikke materialiserte seg må sees i sammenheng med den korte budrunden. Tiden andre interessenter hadde til å områ seg fremstår for PwC som uhensiktsmessig kort. På den bakgrunn finner

PwC det lite sannsynlig at markedet var uttømt på tidspunktet for kommunens aksept av budet fra Sandland Brygge AS.

Etter PwCs vurdering kan heller ikke kommunens retningslinjer for direkte salg rettferdiggjøre den korte budrunden da det ikke er fattet vedtak om dette i formannskapet eller kommunestyret.

Etter PwCs vurdering er således en budrunde på 2,5 dager ikke i tråd med EØS-reglene om salg av offentlig eiendom, eller kommunens retningslinjer for salg av eiendom.

4.4.5 Var manglende takst/verdivurdering i tråd med regler for avhending av kommunal eiendom og samt kommunens retningslinjer for salg av eiendom?

I henhold til Loppa kommunes retningslinjer skal det *“innhentes takst på kommunal eiendom som vurderes avhendet/solgt”* der eiendommene antas å ha en salgsverdi over kr. 100 000. Ved salget av Helsehuset la Sandland Brygge AS allerede den 31. januar 2019 bud på kr 175 000. Det var derfor på det rene at salgsverdien ville overstige kr 100 000. I henhold til egne retningslinjer skulle derfor kommunen ha innhentet takst/verdivurdering av eiendommen.

Videre fremkommer det av EØS-reglene om salg av offentlig eiendom at salget må være basert på en uavhengig verdivurdering for å kunne utelukke at det foreligger offentlig støtte. For at vurderingen skal anses uavhengig oppstilles det krav til både takseringen og takstmannen. Taksten skal være *“basert på allment aksepterte markedsindikatorer og verdisettingsstandarder.”* Verdivurderingen vil angi minsteprisen som eiendommen kan selges for.

Ved salget av Helsehuset ble det ikke innhentet verdivurdering. Salgsbeløpet er identisk med budet fra Sandland Brygge AS på kr 175 000 inngitt til kommunen 31. januar 2019. Det foreligger forøvrig ingen opplysninger om hvordan prisantydningen er fastsatt utover at Halvorsen i intervju med PwC har gitt uttrykk for at dette var prisen Sandland Brygge AS ønsket å betale for Helsehuset.

Etter PwCs vurdering er manglende takst/verdivurdering av Helsehuset før salg i strid med EØS-reglene om salg av offentlig eiendom og kommunens retningslinjer for salg av eiendom.

4.4.6 Konklusjon

Etter PwCs vurdering har Loppa kommune ikke overholdt sine rutiner og retningslinjer for salg av kommunal eiendom ved salget av Helsehuset på Sandland.

Vi har i vår vurdering funnet at en kunngjøring på Finn.no var i overensstemmelse med retningslinjene. Imidlertid har kommunen ikke handlet i overensstemmelse med sitt eget regelverk ved å gjennomføre en budrunde på 2,5 dager. Kommunen skulle etter retningslinjene også ha innhentet takst på eiendommen.

Videre finner PwC at kommunen har opptrådt i strid med EØS-reglene for salg av offentlig eiendom da ingen av regelverkets to prosedyrer er fulgt. Det kan således ikke utelukkes at Sandland Brygge AS har mottatt ulovlig statsstøtte i forbindelse med salget.

4.4.8 Anbefaling til endring av kommunens rutiner og retningslinjer ved salg av kommunal eiendom

I kommunens retningslinjer for salg av kommunal eiendom fremgår det av punkt 10 at *“når markedet synes uttømt, fastsettes endelig budfrist før det ferdigstilles sak for politisk behandling.”*

Ved åpen budrunde etter EØS-regelverket om salg av offentlig eiendom er kravet at budrunden skal være *“tilstrekkelig utlyst”*, hvor formålet er at alle potensielle kjøperer skal gjøres oppmerksom på salget.

Kommunens retningslinjer om budfrist er etter sin ordlyd i overensstemmelse med EØS-regelverket. Det kan likevel være hensiktsmessig å innta en nedre grense for budrundens lengde i retningslinjene. Denne grensen kan ikke være til hinder for at det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om fristen er tilstrekkelig.

4.5 Journalføring og arkivering

4.5.1 Rettslig grunnlag

Journalføring

Journalføringsplikten til et offentlig organ følger av forskrift for offentlig arkivering (arkiveringsforskriften) § 9.

Etter bestemmelsen er journalplikten knyttet til *“alle inngående og utgående dokument som etter offentliglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon.”*

Det oppstilles tre kriterier for at et dokument skal journalføres:

1. Dokumentet være et saksdokument for organet
2. Dokumentet må blitt sendt inn eller ut av organet
3. Dokumentet må både være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon

Saksdokument

Hva som er et saksdokument er definert i offentliglova §4.

For at et dokument skal være et saksdokument må dokumentet gjelde organets ansvarsområde eller virksomhet. I tillegg må dokumentet ha kommet inn, blitt lagt frem for eller blitt opprettet av organet. Et dokument regnes som opprettet når det er sendt ut av organet.

Dokumentet er sendt inn eller ut av organet

Journalføringsplikten knytter seg til alle saksdokumenter som blir sendt inn eller ut av organet. Hvilken kanal som er benyttet ved inn eller utsending er ikke av betydning. Av veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter - som også er relevant for kommuner - fremgår det at det avgjørende er om *“dokumentet har blitt formidlet til eller fra en representant for virksomheten.”*

Dokumentet er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon

Saksbehandling foretas når man vurderer, bruker eller sammenstiller informasjon, og informasjon blir brukt til å forberede eller ta en avgjørelse på vegne av virksomheten. Dersom dokumentet er benyttet på en slik måte er det gjenstand for saksbehandling.

Verdi som dokumentasjon har et dokument dersom det i ettertid kan brukes som bekreftelse eller bevis.

Arkivering

Et offentlig organs arkiveringsplikt er videre enn journalføringsplikten. Det følger av bestemmelsen at et arkiv er definert som *“dokument som vert til lekk i ei verksemd.”* Det vil si at dokumenter som har vært til bruk i virksomheten som utgangspunkt skal arkiveres.

Arkiveringsplikten må imidlertid sees i sammenheng med formålet med arkivloven. Etter § 1 er formålet med loven *“ å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.”*

Det er derfor dokumenter med en viss verdi som det offentlige organet skal ta vare på. I veileder for arkivering og journalføring i departementene og statlige virksomheter følger det at plikten til å arkivere knytter seg til dokumenter som *“enten har blitt saksbehandlet eller har verdi som dokumentasjon.”*

4.5.2 I hvilken grad er dokumenter og korrespondanse tilstrekkelig journalført og arkivert?

PwC har i mandater fått i oppgave å vurdere hvorvidt dokumenter og korrespondanse vedrørende salg og leie av Helsehuset på Sandland er journalført og arkivert i tråd med regelverket, jf. pkt 3.4 over der PwC gir oversikt over dokumentinnhentingen i forbindelse med salg og leie av Helsehuset på Sandland.

Salget av Helsehuset

Av undersøkelsene finner PwC grunn til å trekke frem fire dokumenter i spørsmålet om journalføring og arkivering.

Etter PwCs vurdering må både oppdragsavtalen, aksept fra Sandland Brygge AS , kjøpekontrakt, og skjøtet anses å være journalpliktige dokumenter. Dokumentene inngår som del av saksbehandlingen i forbindelse med salget av Helsehuset . PwC stiller spørsmål ved at kommunen i liten grad kan fremlegge journalpliktige dokumenter.

I anledning undersøkelse av salget av Helsehuset måtte oppdragsavtalen med Advokatfirmaet Hegg & CO AS innhentes fra Andres Hegg, kommunens kontraktspart. Siden oppdragsavtalen materialiserer megleroppdraget, skulle dette vært journalført i henhold til regelverket. Dette gjaldt også for skjøtet til Helsehuset, signert av Stein Thomassen for Loppa kommune, men som kommunen selv ikke hadde kopi av.

Det samme gjelder for tilbudet fra Sandland Brygge AS som Loppa kommune v/Frank Bækken aksepterte den 28. februar 2019 i SMS/melding til Andreas Hegg. Aksepten er å anse som en avgjørelse om hvorvidt man skulle akseptere budet fra Sandland Brygge AS i forbindelse med salget, og skulle derfor vært journalført. Imidlertid ble Kusek IKS henvist til Advokatfirmaet Hegg & CO AS v/Andreas Hegg, som oversendte dokumentasjon på aksept av budet fra Sandland Brygge AS.

Kjøpekontrakten mellom Loppa kommune og Sandland Brygge AS om salget av Helsehuset ble riktignok oversendt fra kommunen v/Frank Bækken, men var i sin oversendte form uten underskrift og datering.

Videre fremkommer det av PwCs undersøkelser at det ikke har vært fysisk kontakt mellom partene, men at korrespondanse mellom Loppa kommune og Advokatfirmaet Hegg & CO AS har foregått på telefon, mail eller via andre kommunikasjonskanaler.

PwC finner det klart at når Loppa kommune ikke har vært i stand til å fremskaffe oppdragsavtale, signert og datert kjøpekontrakt, tilbudsaksept eller skjøte, så har ikke journalføringen vært i tråd med regelverket.

Leie av helsehuset på Sandland

PwC er videre opplyst om at Kusek IKS i forbindelse med faktainnhenting fikk oversendt leiekontrakt for leie av Helsehuset fra Sandland Brygge AS, signert den 14. mars 2019 og oppsigelse av leieavtalen med Sandland Brygge AS, datert 27. juni 2019. Ingen av dokumentene er journalført i kommunen til tross for at dokumentene er journalpliktige.

Etter PwCs vurdering er dokumentene for leie av Helsehuset derfor ikke behandlet i henhold til reglementet for journalføring og arkivering.

4.5.3 Konklusjon

Etter PwCs vurdering har Loppa kommune ikke overholdt regelverket for journalføring og arkivering i saken knyttet til salget av Helsehuset.

Sentrale beslutningsdokumenter lar seg ikke oppdrive i kommunen, og dokumenter som forefinnes er ikke signert eller datert.

I forhold til salget av Helsehuset skulle oppdragsavtalen med megler Hegg & CO AS, aksept av bud fra Sandland Brygge AS, signert og datert kjøpekontrakt og signert skjøte vært en del av Loppa kommunes journalførings- og arkiveringssystem. Vedørende leieforholdet skulle leiekontrakten og oppsigelsen av leieforholdet vært inntatt i kommunen journal- og arkiveringssystem.

© 2020 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS, PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS og PricewaterhouseCoopers Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.