



Forvaltningsrevisjon | Askøy kommune

Kommunal utleie av næringseiendom

August 2019

«Kommunal utleie av næringseiendom»

August 2019

Rapporten er utarbeidet for Askøy
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Askøy kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunal utleie av næringseiendom. Formålet har vært å undersøke om Askøy kommune arbeider systematisk med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, herunder om det er utarbeidet system og rutiner for å sikre at utleie av næringseiendom til offentlige og kommersielle aktører skjer til markedspris, om det er etablert rutiner for inngåelse av denne typen leiekontrakter, og om det er en tydelig fordeling av fullmakter, ansvar og myndighet knyttet til inngåelse av leiekontrakter for næringseiendom.

Som datagrunnlag har revisjonen brukt dokumentgjennomgang og intervju, samt gjennomført en stikkprøvekontroll av to utleiekontrakter. Forvaltningsrevisjonen har blitt gjennomført fra februar til august 2019.

Det er revisjonen sin overordnede vurdering at Askøy kommune arbeider systematisk med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, og at kommunen har – og i hovedsak følger – system og rutiner for sentrale deler av arbeidet. Likevel avdekker forvaltningsrevisjonen svakheter i arbeidet med utleie av kommunal eiendom til næringsformål som bør bøtes på gjennom økt skriftliggjøring for deler av prosessen.

Askøy kommune har skriftlig rutiner som fordeler roller, ansvar og oppgaver knyttet til utleie av eiendom og som gjelder for og følges ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Gjennom det politiske og administrative delegeringsreglement har Askøy kommune også en fullmaktsstruktur som omfatter inngåelse av leiekontrakter for utleie av næringseiendom. Videre har kommunen rutiner for kvalitetssikring av kontrakter for utleie av næringseiendom i Askøy kommune; disse følges i hovedsak, men det forekommer avvik.

Askøy kommune har ikke skriftlige, styrende retningslinjer for prisfastsettelse av utleieavtaler av kommunal eiendom til næringseiendom der disse ikke markedseksponeeres. Praxis er at prisfastsetting da blir vurdert etter kriterier som sammenligning med lignende lokaler, tilstand på utleieobjektet, driftskostnader og markedsituasjonen for øvrig. Selv om kommunen fremholder at det er lav risiko for denne praksisen medfører tapte leieinntekter for kommunen, er det revisjonen sin vurdering at en slik prisfastsettingspraksis øker sannsynligheten for at kommunen ikke alltid oppnår markedspris i utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet. Dette medfører både en økt risiko for at kommunen går glipp av leieinntekter, og en viss risiko for at kommunen uforvarende gir ulovlig offentlig støtte til leietagere. På grunn av kontraktsverdiene på kommunens utleieforhold vil en slik eventuell støtte sannsynligvis være bagatellmessig. Dette må beregnes og vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Askøy kommune har heller ikke etablert skriftlige rutiner for å sikre at saksbehandlingen ved utleie av kommunale eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet. Fordi det er stor forskjell både mellom utleieforholdene og på hvordan disse inngås, stiller revisjonen spørsmål ved om kommunens praksis i tilstrekkelig grad sikrer etterlevelse av de nevnte prinsippene i denne forbindelse.

Stikkprøvekontrollen avdekket ingen vesentlige avvik fra kommunens rutiner og prosedyrer for inngåelse av kontrakter for utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet, men avdekket brudd på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper knyttet til skriftliggjøring, likebehandling og forutberegnelighet, og mulige brudd på regelverket for offentlig støtte.

Revisjonen sine anbefalinger går fram i kapittel 7.

Innhold

1.	Innledning	7
2.	Om tjenestekområdet	9
3.	Fordeling av ansvar og myndighet	10
4.	Fastsetting av markedspris	15
5.	Utarbeidelse og inngåelse av leiekontrakter	19
6.	Etterlevelse av fullmakter, retningslinjer og rutiner	23
7.	Konklusjon og anbefalinger	28
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	29
	Vedlegg 2 : Kommentar til høringsuttalen	31
	Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	32
	Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	37

Detaljert innholdsfortegnelse

1.	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål og problemstillinger	7
1.3	Avgrensning	8
1.4	Metode	8
1.5	Revisjonskriterier	8
2.	Om tjenesteområdet	9
2.1	Innledning	9
2.2	Organisering av kommunal utleie av næringseiendom	9
3.	Fordeling av ansvar og myndighet	10
3.1	Problemstilling	10
3.2	Revisjonskriterier	10
3.3	Fullmakter	10
3.4	Roller, ansvar og oppgaver	11
3.5	Kvalitetssikring av leiekontrakter	13
4.	Fastsetting av markedspris	15
4.1	Problemstilling	15
4.2	Revisjonskriterier	15
4.3	Fastsettelse av leiekostnad	16
4.4	Likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet	17
5.	Utarbeidelse og inngåelse av leiekontrakter	19
5.1	Problemstilling	19
5.2	Revisjonskriterier	19
5.3	Vurdering og håndtering av habilitetsspørsmål	20
5.4	Kontraktsmaler for utleie	21
5.5	Evaluerings av inngåtte avtaler	21
6.	Etterlevelse av fullmakter, retningslinjer og rutiner	23
6.1	Problemstilling	23
6.2	Revisjonskriterier	23
6.3	Om stikkprøvene	24
6.4	Etterlevelse av delegeringsreglement	24
6.5	Rollefordeling	24
6.6	Kvalitetssikring av kontrakter	25
6.7	Fastsetting av pris	25
6.8	Likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet	27
6.9	Habilitet	27
6.10	Kontraktsmal	27
7.	Konklusjon og anbefalinger	28
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	29
	Vedlegg 2 : Kommentarer til høringsuttalen	31
	Vedlegg 3 : Revisjonskriterier	32
	Krav til internkontroll	32
	Markedspris	34
	Grunnleggende prinsipper	35
	Kommunens rutiner og retningslinjer	36
	Vedlegg 4 : Sentrale dokumenter og litteratur	37

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart Askøy kommune, eiendomsutleie	9
Figur 2: Flytskjema for inngåelse av leiekontrakt	12
Figur 3: Illustrasjon av COSO-modellen.	33

Tabeller

Tabell 1: Delegert utleiefullmakt	11
Tabell 2: Delegert utleiefullmakt	23
Tabell 3: Utleieforhold	24
Tabell 4: Estimert kontraktsverdi, stikkprøve nr. 1	26
Tabell 5: Delegert utleiefullmakt	36

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunal utleie av næringseiendom i Askøy kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Askøy kommune i sak PS 69/18, den 29.11.2018.

Bestillingen kom på bakgrunn av vedtak i kommunestyret i Askøy den 1. november 2018, der kontrollutvalget ble bedt om å gjennomføre revisjon på området.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Askøy kommune arbeider systematisk med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, herunder om det er utarbeidet system og rutiner for å sikre at utleie av næringseiendom til offentlige og kommersielle aktører skjer til markedspris og om det er etablert rutiner for inngåelse av leiekontrakter om utleie av næringseiendom. Det er også et formål med forvaltningsrevisjonen å undersøke hvorvidt Askøy kommune har foretatt en tydelig fordeling av fullmakter, ansvar og myndighet knyttet til inngåelse av leiekontrakter for næringseiendom.

Med bakgrunn i formålet ble det formulert følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad er det foretatt en tydelig fordeling av ansvar og myndighet knyttet til inngåelse av leiekontrakter med offentlige og kommersielle aktører om utleie av kommunal eiendom til næringsformål?**
 - a. Er fullmakter til å inngå leiekontrakter om utleie av næringseiendom inkludert i kommunens politiske og administrative delegeringsreglement?
 - b. Hvordan er roller, ansvar og oppgaver fordelt i kommunen når det gjelder arbeid med utleie av kommunal eiendom til næringsformål?
 - c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring i forbindelse med inngåelse av leiekontrakter om utleie av næringseiendom?
- 2. I hvilken grad har Askøy kommune etablert system og rutiner for å sikre at utleie av kommunal eiendom til næringsformål skjer til markedspris?**
 - a. Har kommunen etablert strategier, prinsipper, retningslinjer, rutiner mm. for fastsettelse av leiekostnad i samsvar med markedsvilkår og -pris i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål?
 - b. Har kommunen etablert rutiner for å sikre at saksbehandlingen ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet?¹
- 3. I hvilken grad har Askøy kommune utarbeidet retningslinjer, rutiner og maler til bruk i forbindelse med utarbeidelse og inngåelse av leiekontrakter om utleie av næringseiendom, herunder:**
 - a. Rutiner for vurdering og håndtering av habilitetsspørsmål?
 - b. Kontraktsmaler som ivaretar de sentrale forhold knyttet til utleie av næringseiendom?
 - c. Rutiner for evaluering av inngåtte leiekontrakter, herunder vurdering av eventuelle endrede forutsetninger for inngåtte leieavtaler som vil kunne påvirke nivået på leiekostnadene?
- 4. I hvilken grad har gjeldende delegeringsreglement, samt eventuelle retningslinjer og rutiner for fastsettelse av leiekostnader og inngåelse av kontrakt om utleie av kommunal eiendom til næringsformål blitt etterlevd i utvalgte leieavtaler?**

¹ Problemstillingen er justert for å tydeliggjøre at prinsippene om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet må etterleves i saksbehandlingen ved utleie av næringseiendom.

1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde Askøy kommunes utleie av fast eiendom til næringsformål. Utleie av annen kommunal eiendom til andre formål, herunder boligformål mm., er ikke omfattet av forvaltningsrevisjonen.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitets-sikring er underlagt kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2019 til august 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har informasjon om kommunen og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet tre utvalgte personer fra Askøy kommune som er involvert i kommunens arbeid med inngåelse og oppfølging av kontrakter i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Vi har gjennomført intervju med eiendomssjef i Askøy kommune, leder for eiendomsforvaltning og drift, samt en saksbehandler med ansvar for arbeidet med utleie av kommunal eiendom til næringsformål.

1.4.3 Stikkprøvegjennomgang

Deloitte har gjort en stikkprøvekontroll av to utvalgte leiekontrakter kommunen har inngått om utleie av eiendom til næringsformål. Utvelgelsen av leiekontrakter som har blitt kontrollert er gjennomført som en del av prosjektgjennomføringen, og i samråd med kontrollutvalget i møte 13. mai 2019, sak PS 35/19.

Formålet med stikkprøvegjennomgangen har vært å undersøke om, og i hvilken grad, kommunen har etterlevd delegeringsreglement, interne retningslinjer og rutiner mv. i forbindelse med inngåelse av de to leiekontraktene.

1.4.4 Verifisering og høring

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og eventuelle faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens hørings-uttalelse er å finne i vedlegg 1, og revisjonen sine kommentarer til høringsuttalelsen fremgår i vedlegg 2.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra kommuneloven, husleieloven, forvaltningsloven, COSO sitt internkontrollrammeverk, samt ESA sine retningslinjer for statsstøtte. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 3 til rapporten.

2. Om tjenesteområdet

2.1 Innledning

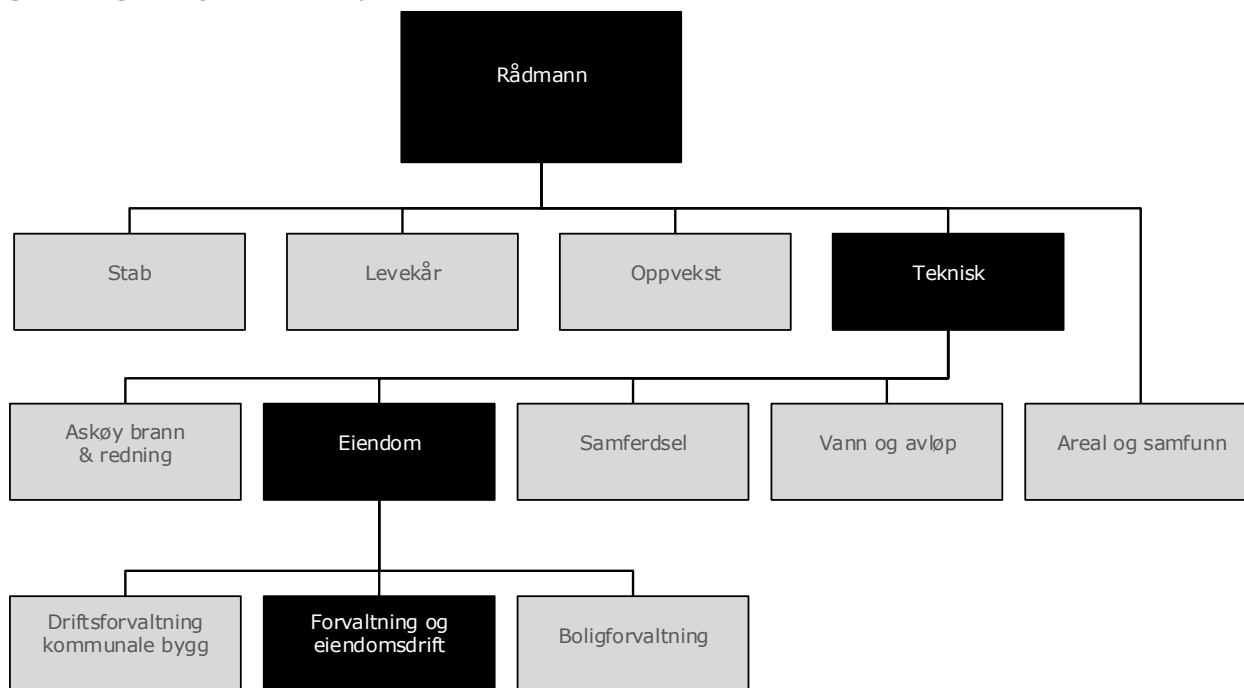
De fleste av Askøy kommune sine eiendommer blir brukt til egne tjenester. Øvrige lokaler er i stor grad leid ut til frivillige lag eller lignende. Askøy kommune driver i begrenset grad med utleie av kommunal eiendom til næringsformål.

Kommunen har 33 utleiekontrakter med næringsaktører, hvorav fem er kontrakter med teleselskaper (mobilantenner), åtte er med fastleger, seks er med ulike leietagere knyttet til aktivitetshuset Sjoddien, og fire er med næringsaktører i Rundetårnet. De resterende kontraktene er spredt mellom utleie av diverse grunnareal, toaletter i ventehall, lokaler i tilknytning til sykehjemmet, samt en mannskapsbrakke på Herdla fort til forskjellige aktører. De siste to årene er inngått ni nye leiekontrakter til næringsformål.

2.2 Organisering av kommunal utleie av næringseiendom

Det er kommunalavdeling teknisk som har det overordnede ansvaret for utleie av kommunale eiendommer i Askøy kommune. Kommunalavdelingen er ledet av en kommunalsjef underlagt rådmannen. I kommunalavdelingen er det en eiendomsavdeling med ansvar for utbygging og teknisk drift av skoler, barnehager, kommunale boliger, helsebygg og øvrige kommunale bygg, kjøp og salg av kommunale boliger, kjøp, salg og forvaltning av kommunale eiendommer, samt fagansvar for renhold i kommunen. Under eiendomsavdelingen ligger avdeling for eiendomsforvaltning og drift, som skjøtter det daglige ansvaret for utleie av kommunal eiendom til næringsformål i Askøy kommune. Fra 2017 er alle kommunale leieavtaler samlet her.

Figur 1: Organisasjonskart Askøy kommune, eiendomsutleie



Kommunalsjef teknisk har overordnet ansvar for eiendomsavdelingen og personalansvar for eiendomssjef. Videre har eiendomssjefen det overordnede ansvaret for medarbeiderne som er prosjektledere for byggeprosjekter i kommunen. Stillingen som eiendomssjef omfatter også alt som har med utbygging og drift av kommunal eiendom til eget formål. Leder forvaltning og eiendomsdrift er organisert under eiendomssjefen og har personalansvar for medarbeidere som arbeider med drift og forvaltning av kommunale bygg.

3. Fordeling av ansvar og myndighet

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad er det foretatt en tydelig fordeling av ansvar og myndighet knyttet til inngåelse av leiekontrakter med offentlige og kommersielle aktører om utleie av kommunal eiendom til næringsformål?

- a) Er fullmakter til å inngå leiekontrakter om utleie av næringseiendom inkludert i kommunens politiske og administrative delegeringsreglement?
- b) Hvordan er roller, ansvar og oppgaver fordelt i kommunen når det gjelder arbeid med utleie av kommunal eiendom til næringsformål?
- c) Er det etablert rutiner for kvalitetssikring i forbindelse med inngåelse av leiekontrakter om utleie av næringseiendom?

3.2 Revisjonskriterier

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Dette betyr at rådmannen må etablere internkontroll. For å sikre en god internkontroll er det viktig å utvikle et godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er de standardene, prosessene og strukturene som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er flere viktige prinsipper for et godt kontrollmiljø, blant annet:

- at organisasjonen viser at de er opptatt av integritet og etiske verdier.
- at ledelsen, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturer, rapporteringskanaler og egnede fullmakts- og ansvarsforhold.
- at organisasjonen forplikter seg til å tiltrekke seg, utvikle og beholde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Fullmakter

3.3.1 Datagrunnlag

Askøy kommune har skriftlige fullmakter knyttet til inngåelse av utleiekontrakter. For rådmannens fullmakter går disse frem i *Askøys kommune reglement for folkevalgte organ, delegering mv.*, og *Stillingsbeskrivelse for rådmannen*. Det overordnede delegeringsreglementet er tilgjengelig på kommunens nettsider.² Videre delegeringer fra rådmannen og nedover i organisasjonen er å finne i det administrative delegeringsreglementet. Dette er tilgjengelig i Askøys kommunens kvalitetssystem.

I dokumentene revisjonen har fått tilsendt kommer det fram at kommunestyret i Askøy kommune har delegert til rådmannen «myndighet til å leie og fremleie fast eiendom og løse der avtalesummen ikke overstiger 2 millioner kr.»³ Rådmannen har videre delegert myndigheten til kommunalsjef for tekniske tjenester å inngå avtaler om leie og utleie av fast eiendom der avtalesummen ikke overstiger NOK 2 millioner eks. mva. Kommunalsjef teknisk har i sin tur videre delegert myndighet til å leie ut kommunal eiendom for beløp inntil NOK 1 millioner eks. mva. til eiendomssjefen, som igjen har videre delegert samme

² <https://askoy.kommune.no/reglement-og-retningslinjer/delegasjonsreglementet/>

³ I delegeringsreglementet står det at fullmakten er inkl. mva. I intervju blir det sagt at dette er en skrivefeil, og at også rådmannen sin fullmakt skal være eks. mva.

myndighet til leder for eiendomsforvaltning og drift. I intervjuene ble det opplyst om at fullmaktsbeløpene gjelder for hele avtaleperioden. Fullmaktene med tilhørende kontraktsverdi er gjengitt i tabell 1:

Tabell 1: Delegert utleiefullmakt

Nivå	Kontraktsverdi
Kommunestyret	Over 5 millioner
Rådmann	2 millioner ⁴
Kommunalsjef teknisk	2 millioner
Eiendomssjef	1 million
Leder for eiendomsforvaltning og drift	1 million

Både eiendomssjef og leder for eiendomsforvaltning og drift opplyser i intervju at fullmaktsstrukturen blir fulgt i praksis. De vurderer risikoen som lav for at de selv eller andre går utenfor sine fullmakter knyttet til utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet. Dette blir begrunnet med at de fleste sakene som overstiger beløpene for fullmaktene enten blir vurdert på et høyere administrativt nivå eller blir behandlet politisk. Videre blir det nevnt at det alltid utarbeides et estimat for total leiesum før kontrakt inngås. Dette estimatet rundes i regelen oppover, noe som det i intervju pekes på at kan redusere risikoen for å bryte med fullmaktsreglementet (se også kapittel 4).

Foruten begrensingene som følger av fullmaktsstrukturen, er det ikke etablert et prinsipp for når utleie av kommunal eiendom til næringsformål må til politisk behandling. Dette blir avgjort internt i avdelingen. Leder for eiendomsforvaltning og drift forteller at fullmaktene blir fulgt, men det kan være utfordrende å vurdere hvilke saker som skal sendes til politisk behandling selv om de ligger innenfor fullmakten. Vurderingene rundt dette blir gjort i uformelle møter på avdelingen. Hun understreker at dette ikke oppleves som noe stort problem, og peker videre på at administrasjonen har muligheten til å melde inn orienteringssaker til politisk nivå, slik at politikerne selv kan vurdere om den skal realitetsbehandles eller ikke.

3.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune gjennom politisk og administrativt delegeringsreglement har en fullmaktsstruktur som omfatter inngåelse av leiekontrakter for utleie av næringseiendom. Det kommer ikke fram opplysninger i undersøkelsen som tyder på at denne fullmaktsstrukturen ikke følges, eller at den ikke oppleves som hensiktsmessig av de involverte ansatte. Revisjonen vil likevel bemerke at delegeringsreglementet med fordel kan justeres slik at det tydeliggjøres at utleiekontrakter med verdi over 2 millioner skal godkjennes av kommunestyret.

Revisjonen registrerer ellers at det kan oppleves som utfordrende å vurdere hvilke saker som eventuelt skal løftes til prinsipiell behandling; det foreligger etter det revisjonen kjenner til ingen retningslinjer eller prosedyrer knyttet til slike vurderinger, foruten fullmaktsbeløpene. Dette gir en viss risiko for at prinsipielle saker ikke blir drøftet på riktig nivå. Det er imidlertid ingenting i undersøkelsen som tyder på at saker som burde blitt løftet til rådmann eller i politisk nivå, ikke har blitt det.

3.4 Roller, ansvar og oppgaver

3.4.1 Datagrunnlag

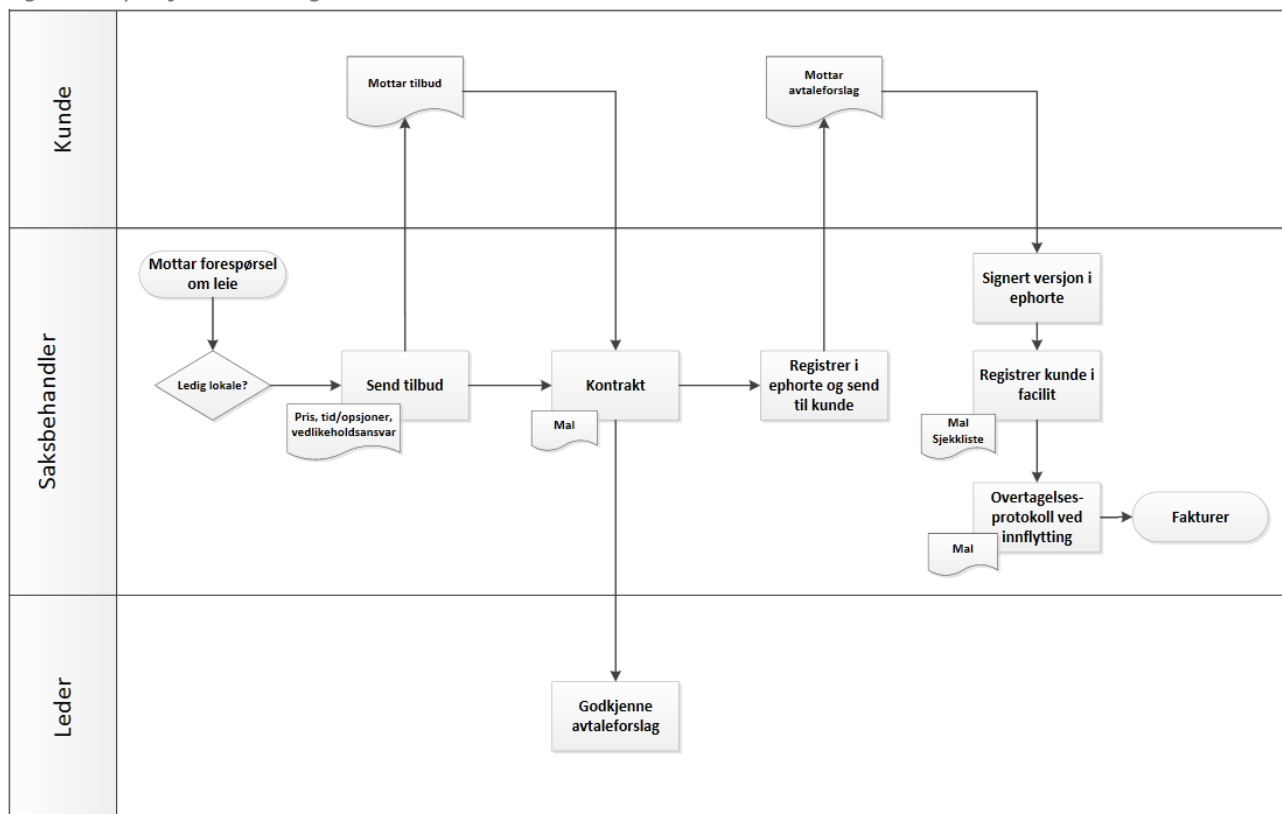
Askøy kommune har både generelle rutiner for inngåelse av utleiekontrakter og rutiner for håndtering av søknader om leiekontrakter til boligsosiale formål. Kommunen opplyser at den generelle rutinen gjelder for

⁴ Kommunen opplyser at avtaler som overstiger rådmannens fullmakt blir sendt til kommunestyret for avgjørelse. Det er en inkonsistens i delegeringen i og med at det ikke er noen med fullmakt mellom 2 og 5 millioner, men så lenge en slik ikke foreligger, ligger altså avgjørelsen til kommunestyret.

og blir fulgt i saker knyttet til utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet.⁵ Siden utleie av kommunale eiendommer til næringsformål bare forekommer i avgrenset grad i Askøy kommune, har ikke administrasjonen sett det som formålstjenlig å utarbeide egne rutiner for dette saksfeltet.

Den generelle rutinen for inngåelse av leiekontrakter er organisert som et flytskjema (se figur 2), med fordeling av roller, ansvar og oppgaver mellom saksbehandler og leder. Flytskjemaet viser saksgangen, fra det kommer en henvendelse om mulighet for leie, via utarbeidelse av tilbud og kontrakt, godkjenning av avtaleforslag, til signering av kontrakt og registrering av utleieforholdet i sak-/arkivsystem og fagsystem.

Figur 2: Flytskjema for inngåelse av leiekontrakt



I intervju bekreftes det at denne saksgangen i praksis følges også i saker som gjelder utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Sakene som gjelder kommunal utleie til næringsformål blir primært håndtert av leder for eiendomsforvaltning og drift og en saksbehandler som har oppgaver knyttet til utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Personene som fyller disse rollene i dag er begge jurister med erfaring fra lignende arbeid i andre virksomheter.

De fleste forespørslene om å leie kommunal eiendom til næringsformål kommer fra personer knyttet til en forening eller en bedrift som tar direkte kontakt med kommunen. Forespørslene kommer enten direkte til saksbehandleren som jobber med dette, eller til vedkommende via kundetorget eller postmottaket. I noen tilfeller har forespørselen om leie kommet direkte til leder for eiendomsforvaltning og drift. Saken blir da videreformidlet til saksbehandleren.

I intervju blir det opplyst om at kommunen mottar en del forespørslar fra næringsdrivende som enten ønsker å leie en spesifikk eiendom eller som lurer på om kommunen har noe som kan passe til deres formål.

⁵ Askøy kommune ikke har en overordnet rutine for saksbehandling, som f.eks. en saksbehandlingshåndbok eller lignende. Kommunen opplyser i korrespondanse med revisjonen at administrasjonen forholder seg til relevant lovverk (som forvaltningsloven og offentlighetsloven), men at de ikke har egne overordnede rutiner utover dette. Kommunen har rutiner og retningslinjer for utleie av kommunale lokaler til egne ansatte.

Når det kommer forespørsel om leie av en spesifikk eiendom, gjøres det en vurdering fra sak til sak på om dette er noe kommunen kan og vil gå inn på. For de mer åpne forespørsler, vil det i de aller fleste tilfellene være slik at kommunen ikke har eiendommer tilgjengelig. I de få tilfellene kommunen likevel har en eller flere passende eiendommer, prøver eiendomsavdelingen å finne frem til en løsning for utleie. Det er da saksbehandleren som er i dialog med kunden og gjør arbeidet med å utforme kontraktsforslag.

Det blir avholdt statusmøte mellom saksbehandleren og leder for eiendomsforvaltning og drift hver mandag, der eventuelle saker om næringseiendom blir gjennomgått og vurdert. De to vurderer sammen om det er sannsynlig at noen andre vil leie eiendommer som vurderes utleid etter forespørsel, og om eiendommen derfor burde gå ut på åpne markedet.

På disse møtene vurderer saksbehandleren og leder for eiendomsforvaltning og drift også om saken skal drøftes med eiendomssjefen. Fra eiendomssjefen kan saken bli tatt videre, enten administrativt eller politisk. Vurderingen baserer seg på om det er noe prinsipielt eller spesielt ved leieforholdet eller utleieobjektet. Både spørsmål om utlysning og politiske behandling kan bli løftet til eiendomssjefen. Revisjonen får opplyst at det er sjeldent det er behov for å eskalere saken til eiendomssjefen eller lengre opp i det administrative systemet.

Det vises ellers til at saksbehandleren ikke har fullmakter til å signere kontrakter på vegne av kommunen, og det derfor er leder for eiendomsforvaltning og drift som i de fleste tilfellene signerer utleiekontrakter. Etter at både kommunen og kunden har signert, skal kontrakten arkiveres både i kommunens sak-/arkivsystem og i fagsystemet Facilit. Det er saksbehandleren som har ansvar for arkivering av kontrakter og sakspapirer.

I intervju kommer det fram at både eiendomssjef, leder for eiendomsforvaltning og drift og saksbehandleren opplever organiseringen av arbeidet med utleie av kommunal eiendom til næringsformål som hensiktsmessig. De mener det er tydelig hvem som har ansvar og myndighet i disse sakene og hvordan arbeidsoppgavene fordeles. Leder for eiendomsforvaltning peker på at det er hensiktsmessig at det primært er to personer som jobber med disse sakene fordi saksfeltet er smalt, men at det er nyttig å kunne drøfte sakene med en annen person.

3.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune har en skriftlig fordeling av roller, ansvar og oppgaver knyttet til utleie av eiendom, at denne i praksis følges ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål, og at det i hovedsak er to ansatte som arbeider med utleie av kommunale eiendommer til næringsformål i Askøy kommune. De involverte uttrykker i intervju at roller, ansvar og oppgaver er fordelt mellom dem på en hensiktsmessig måte.

3.5 Kvalitetssikring av leiekontrakter

3.5.1 Datagrunnlag

Gjennom rutinen for utleie av kommunal eiendom skildret i forrige seksjon (3.4), har Askøy kommune også skriftlig rutine for kvalitetssikring av utleiekontrakter. I rutinen for utleie av kommunal eiendom fremgår det at leder skal godkjenne avtaleforslag før kontrakt signeres.

Det blir bekreftet i intervju at rutinen følges, og at saksbehandler sender kontraktsforslag til leder for eiendomsforvaltning og drift for kvalitetssikring og signatur før avtale inngås med leietaker. Saksbehandleren har ikke selv fullmakt til å signere en kontrakt på vegne av Askøy kommune.

Det kommer imidlertid frem i intervju at det er noe usikkert om alle kontraktene for utleie av nærings-eiendom de senere årene har fulgt denne saksgangen; det kan ha forekommet at leder for eiendomsforvaltning og drift selv har utarbeidet kontraktutkast, og også signert på avtalen.

Leder for eiendomsforvaltning og drift signerer derimot ikke på kontrakter med verdi som overstiger delegert fullmakt. Dersom en utleiekontrakt er av en verdi som overstiger NOK 1 million eks. mva., følges delegeringen og kontrakten blir signert enten av kommunalsjef teknisk eller rådmann.

Det blir i intervjuene gjennomgående vist til at kompetansen til de ansatte som arbeider med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, er viktig med hensyn til kvalitetssikring av kontraktene. De har

begge god kjennskap til forvaltningsloven, samt erfaring med eiendomsutleie, inkludert til næringsaktører. Ifølge de intervjuede, bidrar dette til at leiekontraktene blir tilstrekkelig kvalitetssikret.⁶

I intervju med saksbehandleren blir det også vist til at risikoen er lav for å inngå mangelfulle eller ukorrekte kontrakter. Hun peker på at kommunen har en kontraktsmal som benyttes (se seksjon 5.4), og at denne inneholder alle relevante momenter for et utleieforhold. Overfor revisjonen blir det pekt på at så lenge kontaktsmalen blir fulgt, vil ikke vesentlige momenter bli oversett og det vil heller ikke oppstå feil i kontrakten. Utformingen av leiekontrakten er derfor en form for kvalitetssikring av leieforholdet ved at kommunen er bevisst på varighet og opsjoner som blir lagt inn i kontrakten før signering. Eksempelvis er «bruk av leieobjekt» et eget punkt i kontraktsmalen. Dersom det er politiske føringer for bruk av eiendommen vil det stå her.

3.5.2 Vurdering

Undersøkelsene viser at det er etablert rutiner for kvalitetssikring av kontrakter i forbindelse med utleie av næringseiendom i Askøy kommune, og videre at denne rutinen i hovedsak også følges.

Revisjonen registrerer imidlertid at det ikke er entydig om dette alltid gjøres, og det kommer frem opplysninger som tyder på at det kan ha forekommet avvik fra kvalitetssikringsrutinen de senere årene. Revisjonen mener derfor at kommunen bør vurdere tiltak for sikre at kvalitetssikringsrutinene blir fulgt.

⁶ I praksis jobber saksbehandler og leder for eiendomsforvaltning og drift sammen med sakene som gjelder utleie av kommunale eiendommer til næringsformål. De forteller begge om et godt og tett samarbeid, uten sterke skiller mellom leder og ansatt.

4. Fastsetting av markedspris

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har Askøy kommune etablert system og rutiner for å sikre at utleie av kommunal eiendom til næringsformål skjer til markedspris?

Under dette:

- a) Har kommunen etablert strategier, prinsipper, retningslinjer, rutiner mm. for fastsettelse av leiekostnad i samsvar med markedsvilkår og -pris i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål?
- b) Har kommunen etablert rutiner for å sikre at de leiekostnader som blir fastsatt i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet?

4.2 Revisjonskriterier

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har retningslinjer for hvordan offentlige aktører bør gå frem ved avhendelse av offentlig eiendom for å sikre at dette skjer til markedspris. Disse retningslinjene kan også legges til grunn for å sikre markedsmessige vilkår ved utleie av eiendom. I ESAs retningslinjer presenteres to alternative prosedyrer som kan benyttes for å oppnå markedspris: eiendommen kan leies ut gjennom åpen budrunde, eller leies ut til den markedspris som er fastsatt av en kvalifisert, uavhengig ekspert.

Dersom utleie av eiendom ikke følger en av de to anbefalte prosedyrene, kan det ikke utelukkes at transaksjonen innebærer et element av offentlig støtte, altså at leieobjektet leies ut til underpris eller på ellers ikke-markedsmessige vilkår som er til økonomisk fordel for leietaker. Dersom dette er tilfelle, kan utleieforholdet omfattes av forbudet mot ulovlig statsstøtte.

Slike transaksjoner bør notifiseres til ESA for vurdering av om den aktuelle transaksjonen gjennomføres på markedsmessige vilkår. En transaksjon som ikke har fulgt de foreskrevne prosedyrene vil imidlertid ikke være notifikasjonspliktig dersom det kan dokumenteres at den ble gjennomført på markedsvilkår.

Dersom utleie av en offentlig eiendom skjer til underpris, og dermed innebærer offentlig støtte, er hovedregelen at forholdet er ulovlig. Regelverket åpner imidlertid for at det offentlige kan gi såkalt «bagatellmessig» støtte. Dette innebærer at det offentlige på nærmere vilkår kan tildele støtte til et foretak på inntil EUR 200 000 over tre regnskapsår, uten krav om at ESA notifiseres. Regelen forutsetter blant annet at støtten som ytes er transparent – altså at er mulig å beregne det nøyaktige støtteelementet av en transaksjon i forkant av transaksjonen. Støtteelementet ved utleie av offentlig eiendom vil utgjøre differansen mellom faktisk- og markedsmessig leiesum. Anvendelse av unntaket om bagatellmessig støtte krever derfor at en markedspris er fastsatt i samsvar med prosedyrene beskrevet ovenfor.

Likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet er delvis ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. *Likebehandling* – eller likhetsprinsippet – fastslår at forvaltningen skal i størst mulig grad foreta en likebehandling av saker og sakens parter. *Forutberegnelighet* omhandler forutsigbarhet for dem en gitt sak angår. *Forholdsmessighetsprinsippet* innebærer i denne forbindelsen at de plikter og rettigheter som påhviler kommunen som utleier og som utledes fra andre prinsipper, må tilpasses det enkelt utleieforholdets art og omfang. Dette prinsippet er blant annet sentralt for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Fastsettelse av leiekostnad

4.3.1 Datagrunnlag

Kommunen opplyser at vilkårene for utleieforhold er fastsatt i kontraktsmalen (se seksjon 5.4), og at kriterier for prisfastsettelse inkluderer lignende lokaler, tilstand på utleieobjektet, driftskostnader og markedssituasjon. Kommunen har ikke skriftlig prisfastsettingsmal eller –rutine.

I intervju med eiendomssjefen blir det opplyst at kommunen alltid vil be om markedspris med mindre det ligger politiske føringar knyttet til bruk av eiendommen (se seksjon 4.4). Videre kommer det frem i intervju at kommunen som et minstekrav alltid ønsker å dekke kommunale avgifter og strøm for utleieeiendommer, slik at kommunen ikke taper penger på å leie ut.

Det er i praksis saksbehandler og leder for eiendomsforvaltning og drift som sammen drøfter prissetting for utleieeiendommer. Eiendomssjefen er ikke eller bare unntaksvis involvert i disse drøftingene.

I intervju vises det til at store og/eller antatt attraktive eiendommer i kommunen skal bli lagt ut på det åpne utleiemarkedet, for slik å sikre best mulig pris. I situasjoner der dette ikke vurderes som hensiktsmessig, blir markedsprisen for eiendommen beregnet og fastsatt konkret i hvert enkelt tilfelle. Dersom det er mulig blir det foretatt en sammenligning med lignende eiendommer som kommunen leier ut eller som kommunen selv leier. Noen ganger benyttes på finn.no og lignende verktøy for vurdere markedsverdien, da ved å søke på lignende objekter som er til leie i områder som kan tilsvare Askøy.

I intervjuene kommer det fram at eiendommene Askøy kommune leier ut til næringsvirksomhet i regelen er i dårlig stand. Videre opplyses det at flere av utleieforholdene er inngått i påvente av at det aktuelle utleieobjektet skal rives eller rehabiliteres.

Saksbehandleren som arbeider med disse sakene vurderer risikoen for at Askøy kommune taper inntekter på utleieforholdene med dagens prissettingspraksis som lav. Saksbehandleren mener at det er fagpersoner med høy kompetanse som setter utleieprisen, og at vurderingene som gjøres gir en realistisk prissetting.

Leder for eiendomsforvaltning og drift at eiendomsavdeling opplyser at de har blitt flinkere de siste årene til å dokumentere hvordan de kommer fram til prissettingen for leiekontrakter. Det har blitt innarbeidet nye rutiner for hvordan annen aktivitet på eiendomsavdelingen dokumenteres, og det vil derfor i fremtiden også bli bedre dokumentert hvordan kommunen begrunner vilkårene i den enkelte utleieavtalen.

4.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune ikke har skriftlige, styrende retningslinjer for fastsettelse av pris i avtaler for utleie av kommunal eiendom til næringsseiendom, og at kommunen oppgir at de i praksis legger til grunn kriterier som lignende lokaler, tilstand, driftskostnader og markedssituasjon ved prisfastsettelse.

Revisjonen har ikke gjort undersøkelser som er egnet til å vurdere hvorvidt den faktiske prissettingen samsvarer med markedspris, og registrerer at kommunen selv mener det er lav risiko for at kommunen taper inntekter med dagens praksis. Revisjonen mener likevel dagens prissettingspraksis innebærer en viss risiko for at kommunen ikke alltid oppnår markedspris i utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet. Dersom denne risikoen gjør seg gjeldende, medfører det en videre risiko for at kommunen uforvarende kan gi ulovlig offentlig støtte til leietagere. På grunn av kontraktsverdiene på kommunens utleieforhold vil en slik eventuell støtte sannsynligvis være bagatellmessig. Dette må beregnes og vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Basert på de ovennevnte risikoene, mener revisjonen kommunen bør etablere skriftlige rutiner for fastsettelse av pris for kontrakter knyttet til utleie av næringsseiendommer der dette ikke skjer gjennom åpen konkurranse. Dette vil kunne bidra til å sikre at prissetting vurderes etter like kriterier, og slik også kunne redusere risikoen både for at kommunen ikke alltid oppnår markedspris i utleieforholdene, og for at kommunen uforvarende gir ulovlig offentlig støtte til leietagere.

For øvrig ser revisjonen det som viktig og nødvendig at kommunen de senere årene har økt skriftliggjøringen knyttet til vurderingene som ligger bak fastsettelsen av leiekostnader.

4.4 Likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet

4.4.1 Datagrunnlag

Revisjonen har ikke informasjon om at kommunen har skriftlige rutiner for å sikre at saksbehandlingen ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet.⁷ I korrespondanse med revisjonen blir det vist til Askøy kommune sitt etiske reglement. Der står det:

Askøy kommune er avhengig av at innbyggere og leverandører har tillit til at forretningsdriften skjer i lovlige former. Kommunens forretningsdrift skal skje på en slik måte at den bidrar til at kommunens fastsatte mål blir nådd, og at driften skjer innenfor rammen av gjeldende lov og forskrifter.

I intervju vises det gjennomgående til at det er stor forskjell på hvordan de ulike utleieforholdene inngås. Det er derfor også stor variasjon i hvordan en leietaker blir valgt ut.

Som nevnt i seksjonen om roller og ansvar (3.4) vil kommunen i en del situasjoner inngå utleiekontrakt med næringsaktører på direkte forespørsel. Det gjøres da først en vurdering av om det er sannsynlig at andre vil være interessert i å leie den aktuelle eiendommen. Om det vurderes som sannsynlig, lyses eiendommen ut på det åpne markedet. Om ikke, inngår kommunen kontrakt med vedkommende som opprinnelig henvendte seg til kommunen.

Store og/eller antatt attraktive eiendommer skal bli lagt ut på det åpne utleiemarkedet, og det vil da i regelen være høystbydende som får tilslaget. Det trenger imidlertid ikke være pris som er det avgjørende kriteriet; grunnlaget for valg av leietaker kan også være politiske eller strategiske føringer, for eksempel der det er målsetting om å legge til rette for en viss type aktivitet i et område eller et bygg. I slike situasjoner kan kommunen vurdere lavere leie for å få den rette leietakeren.

Herdla Fort friluftsområde er et eksempel på et område der det er føringer for bruk gjennom en egen forvaltningsplan. I denne siteres det innledningsvis fra kommunedelplanen Herdla Øy vedtatt av kommunestyret i 2014, der det blant annet går frem at «[a]ktiviteter som i dag er etablert på Herdla skal sikres i planarbeidet. Dette gjelder blant annet innenfor kultur, natur, friluftsliv, verneinteresser, landbruk og annen næring.» I selve forvaltningsplanen går det videre frem at det med utgangspunkt i et folkehelseperspektiv er ønsket at kommunen skal utvikle Herdla til en arne for ulike former for natur- og kulturminnebaserte aktiviteter, og videre at det skal legges til rette for at både ideelle og kommersielle aktører skal få anledning til å etablere seg på fortet.

Eiendommen «Sjoddien» er et eksempel hvor det er en styringsgruppe for utleie av eiendommer på området. Eiendomssjef, leder for eiendomsforvaltning og drift og saksbehandler på eiendomsavdelingen, samt to fra kulturfeltet utgjør sammen styringsgruppen. Styringsgruppen sitt mandat beskriver hva kommunen ønsker å skape på eiendommen. Styringsgruppen har lyst ut eiendommen åpent og gjennomført intervjurunder med potensielle leietakere. Kommunen jobber med å seksjonere ut deler av eiendommen billig, under forutsetning om at leietaker selv bidrar til utviklingen av eiendommen. Denne saken er for tiden under politisk behandling.

I intervju pekes det også på at det forekommer at det blir gitt ikke-vedtaksfestede politiske signaler om hvordan administrasjonen skal prioritere. Det kan være utfordrende for administrasjonen å balansere disse opp mot hensyn som å oppnå markedspris og å etterleve prinsippet om likebehandling. Administrasjonen gir tilbakemelding til politisk nivå dersom signalene strider mot slike grunnleggende prinsipper.

4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune ikke har etablert skriftlige rutiner for å sikre at saksbehandlingen ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet, selv om det blir opplyst at noen faste kriterier ligger til grunn for prisfastsettelse.

⁷ Som nevnt i avsnitt 4.3.1, opplyser kommunen at kriterier for prisfastsettelse inkluderer lignende lokaler, tilstand på utleieobjektet, driftskostnader og markedssituasjon, men at dette ikke er nedfelt i skriftlige rutiner.

Revisjonen merker seg at kommunen viser til det etiske reglementet som styrende også for dette arbeidet.

Funnene fra undersøkelsen tyder imidlertid på at det er til dels stor variasjon i hvordan utleieforholdene inngås. Revisjonen stiller derfor spørsmål ved om kommunen i tilstrekkelig grad sikrer etterlevelse av prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet i saker som gjelder utleie av næringseiendommer. Revisjonen mener derfor det kan være hensiktsmessig at det etableres skriftlige rutiner for dette arbeidet, da det vil kunne redusere risikoen for forskjellsbehandling, manglende forutberegnelighet og uforholdsmessighet i saksbehandlingen.

5. Utarbeidelse og inngåelse av leiekontrakter

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

I hvilken grad har Askøy kommune utarbeidet retningslinjer, rutiner og maler til bruk i forbindelse med utarbeidelse og inngåelse av leiekontrakter om utleie av næringseiendom, herunder:

- a) Rutiner for vurdering og håndtering av habilitetsspørsmål?
- b) Kontraktsmaler som ivaretar de sentrale forhold knyttet til utleie av næringseiendom?
- c) Rutiner for evaluering av inngåtte leiekontrakter, herunder vurdering av eventuelle endrede forutsetninger for inngåtte leieavtaler som vil kunne påvirke nivået på leiekostnadene?

5.2 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven § 6 inneholder regler som angir når offentlige tjenestemenn er inhabile. Der går det blant annet frem at:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

...

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; 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.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Husleieloven regulerer utleie av husrom. Lovens § 1-1 femte ledd definerer forskjellen mellom bolig og lokale, der sistnevnte er husrom som ikke eller for en helt ubetydelig del benyttes til boligformål. § 1-2 sier at loven kan fravikes ved leie av lokale, med en rekke unntak. Ett av unntakene fra avtalefriheten ved leie av lokale knytter seg til avtaleform, som § 1-4 kan være muntlig men skal være skriftlig dersom en av partene krever det. Heller ikke leieprisvernet som går fram i § 4-1 eller reglene for tilbakebetaling av ulovlig leie etter § 4-4 er det anledning til å avtale seg bort fra ved utleie av lokale etter § 1-2 annet ledd.

Husleieloven inneholder også regler knyttet til justering av leieavtaler (§ 4-2 om indeksregulering av leiepris, og § 4-3 om tilpasning til gjengs leie). Disse bestemmelsene faller innenfor avtalefriheten knyttet til utleie av lokale som går fram av § 1-2 annet ledd.

I Norsk lovkommentar går det frem at «[d]en som krever skriftlig kontrakt har krav på en avtale som omfatter de punkter det er enighet om, i praksis vil det som oftest begrense seg til *leieobjektet, leietiden* og *leiebeløpet*.» (revisjonen sin utheving).

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Vurdering og håndtering av habilitetsspørsmål

5.3.1 Datagrunnlag

Askøy kommune har en etisk standard som gjelder alle ansatte.⁸ Det er denne som skal følges i habilitetsspørsmål, inkludert i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Den etiske standarden er delt inn i en rekke avsnitt, og knesetter innledningsvis grunnleggende prinsipper og forpliktelser som påhviler folkevalgte, ledere og ansatte i kommunen. Standarden drøfter videre hvordan korrupsjon skal forebygges, taushetsplikt og fortrolighet, samt habilitet og godt skjønn. I sistnevnte avsnitt går det frem at:

Kommunens folkevalgte, ledere 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.

Videre står det at selv om det i en konkret sak i streng juridisk forstand ikke foreligger inhabilitet, kan det likevel være aktuelt å erklære seg inhabil hvis omgivelsene kan oppfatte at det foreligger en interessekonflikt. Både folkevalgte, ledere og ansatte i kommunen må aktivt unngå å komme i situasjoner der personlige fordeler eller egen vinning kan føre til habilitetsproblemer, eller der omgivelsene kan oppfatte at fordelene kan påvirke beslutninger og beslutningsprosesser.

Standarden har også en seksjon om forretningsetiske regler, med hovedfokus på kommunen som kunde og regelverket om offentlige anskaffelser.

Askøy kommune har ikke egne rutiner for vurdering av habilitetsspørsmål i forbindelse med utarbeidelse og inngåelse av leiekontrakter om utleie av næringseiendom.

I 2018 ble ansatt en ny teknisk kommunalsjef og det ble på vedkommendes initiativ gjennomført en habilitetsvurdering for alle ansatte på eiendomsavdelingen. Alle ansatte måtte da melde inn næringsinteresser og relasjoner som potensielt kan føre til rollekonflikt. Dette ble gjort for å øke bevisstheten blant de ansatte, og for å forebygge potensielle rollekonflikter.

Revisjonen har fått tilsendt habilitetskartleggingen fra 2018. Her går det fram navn på ansatte, eventuelle navn på person den ansatte har et tilknytningsforhold til, hvilken type tilknytning den ansatte har til vedkommende, og firmaet der vedkommende jobber. I tillegg er det et merknadsfelt, samt et felt der det kan oppgis om andre ansatte i Askøy kommune som har et tilknytningsforhold vedkommende.

Eiendomssjefen opplyser i intervju at han er opptatt av at alle på avdelingen som er involvert i prosjektene skal være bevisst på om de har en relasjon til de potensielle avtaleparter og stiller ofte direkte spørsmål om dette til medarbeidere. Dersom medarbeideren på forhånd ser at dette kan bli et problem, blir det protokollert og vedkommende blir erklært inhabil.

Revisjonen har fått tilsendt et notat fra eiendomsavdelingen til rådmannens ledergruppe som angår utleie av kommunale lokaler til kommunalt ansatte. Her går det fram at kommunens ansatte ikke får låne kommunens lokaler vederlagsfritt dersom lokalene skal brukes til kommersiell aktivitet i konkurranse med andre. Dette for at kommunen ikke skal bidra til konkurransevridning og ulovlig statsstøtte. Det vesentlige er altså ikke hvem som står som leietaker av lokalene, men hvilken virksomhet/aktivitet som faktisk foregår i lokalene. I intervju opplyser eiendomssjefen om at han har måttet avvise forespørsler fra ansatte i Askøy kommune som ønsker å leie lokaler til næringsvirksomhet.

5.3.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune gjennom sin etiske standard har regler for vurdering og håndtering av habilitet. Videre finner revisjonen at det har blitt gjennomført en egen habilitetskartlegging for kommunalavdelingen som håndterer saker knyttet til utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet, samt at det foreligger egne retningslinjer for utleie av kommunal eiendom til kommunalt ansatte. I tillegg blir det gjennomgående vist en høy bevisstheten rundt spørsmål knyttet til habilitet i kommunen.

⁸ I den etiske standarden blir alle folkevalgte og ledere i kommunen oppfordret å registrere alle sine verv, interesser og eventuelle godtgjørelser i KS sitt styrevervregister.

Basert på funnene i undersøkelsen, er det revisjonen sin vurdering at Askøy kommune har rutiner for vurdering og håndtering av habilitetsspørsmål knyttet til utleie av kommunal eiendom til næringsformål.

5.4 Kontraktsmaler for utleie

5.4.1 Datagrunnlag

Askøy kommune har to kontraktsmaler; en for utleie av kommunal eiendom til ideelle organisasjoner, og en standard kontraktsmal for utleie av kommunal eiendom generelt.⁹

Kontraktsmalene er tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem under «rutine for inngåelse av leiekontrakter». Kommunen opplyser at det er standard kontraktsmal som blir brukt i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål. I den ene av stikkprøvene (se kapittel 6), er det denne malen som er brukt.¹⁰

Standard kontraktsmal er delt inn i 26 paragrafer, og dekker blant annet hvem som er parter (§ 1), detaljer om leieobjektet, blant annet Gnr. Bnr., adresse og areal (§ 2), regler for overtagelse (§ 4), bruk av leieobjektet (§ 5), ansvarsfordeling mht. brannsikkerhet og HMS (§ 7), leieforholdets varighet (§ 8), leiesum, både for areal, strøm, vedlikehold/felleskostnader, og renovasjon (§ 9), forsikring (§ 11), utleiers og leiers rettigheter og plikter (hhv. §§ 13 og 14), regler for fremleie (§ 16), og særlige bestemmelser knyttet til eiendommen (§ 26).

Saksbehandleren som er ansvarlig for mye av arbeidet knyttet til utleie av kommunal eiendom til næringsformål forteller i intervju at det var hun som reviderte kontraktsmalene da hun ble ansatt på eiendomsavdelingen i Askøy kommune for om lag 4 år siden. De involverte i utleieprosessen i Askøy kommune uttrykker i intervjuene at malen som blir brukt i forbindelse med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, ivaretar sentrale forhold knyttet til utleie av næringseiendom.

5.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at kommunen har en standard kontraktsmal som blir brukt ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Revisjonens mener kontraktsmalen ivaretar sentrale forhold knyttet til utleie av næringseiendom.

5.5 Evaluering av inngåtte avtaler

5.5.1 Datagrunnlag

Kommunen opplyser at evaluering av inngåtte utleieavtaler i hovedsak følger reguleringene i husleieloven, som blant annet inneholder bestemmelser knyttet til indeksregulering av leien etter nærmere regler (§ 4-2), og når det er anledning til å tilpasse til gjengs leie (§ 4-3).

I intervju blir det opplyst at kommunen ikke rutinemessig evaluerer avtaler utover det som går fram i loven, men at det kan forekomme at det i noen kontrakter stilles egne krav knyttet til evaluering eller reforhandling.

Der det er forutsatt justering eller evaluering av kontrakten, blir dette lagt inn i Facilit,¹¹ kommunens fagsystem for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg. Facilit har en egen modul for utleie og avtaleforvaltning, som delvis automatiserer oppfølgingen av utleiekontrakter, inkludert justeringer.

I systemet går det blant annet fram hvem som er leietaker, dato for inngåelse av kontrakt, utløpsdato for kontrakt, hva som er leid ut (utleieobjekt) og faktureringstermin. Videre kan det knyttes dokumenter og merknader til hver kontrakt.¹² Det er mulig for saksbehandler å legge inn påminnelser og varsler som gjelder kontraktene i dette systemet, for eksempel knyttet til indeksjustering eller tilpassing til gjengs leie etter hhv. §§ 4-2 og 4-3 i husleieloven.

⁹ Kontraktsmalen for ideelle organisasjoner er betydelig kortere enn standard kontraktsmal.

¹⁰ Den andre stikkprøven er fra 2015, og på tidspunktet brukte kommunen en annen kontraktsmal.

¹¹ Se <https://www.facilit.com/>.

¹² Revisjonen har fått oversendt skjermdump av hvordan Facilit ser ut for saksbehandler.

Videre får revisjonen opplyst av leiekontraktene som gjelder utleie av kommunal eiendom til næringsformål ofte har en varighet på fem år eller mindre, og at slike tidsbestemte utleieavtaler reduserer behovet for evaluering og reforhandling.

5.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Askøy kommune ikke har egne rutiner for evaluering av inngåtte leiekontrakter, foruten det som reguleres i husleieloven. Revisjonen registrerer videre at kommunen etter eget utsagn i hovedsak inngår kontrakter om utleie av kommunal eiendom til næringsformål med avgrenset varighet, og ser at behovet for å evaluere slike kortere kontrakter kan være begrenset. Revisjonen vil likevel understreke viktigheten av å jevnlig evaluere utleieforhold av lengre varighet.

6. Etterlevelse av fullmakter, retningslinjer og rutiner

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi undersøke følgende problemstilling:

I hvilken grad har gjeldende delegeringsreglement, samt eventuelle retningslinjer og rutiner for fastsettelse av leiekostnader og inngåelse av kontrakt om utleie av kommunal eiendom til næringsformål blitt etterlevd i utvalgte leieavtaler?

6.2 Revisjonskriterier

I politisk og administrativt delegeringsreglement samt administrative videredelegeringer, går det fram hvem som har myndighet til å inngå utleiekontrakter av ulik verdi på vegne av Askøy kommune. Stilling og kontraktsverdi er gjengitt i tabell 2:

Tabell 2: Delegert utleiefullmakt

Nivå	Kontraktsverdi
Kommunestyret	Over 5 millioner
Rådmann	2 millioner ¹³
Kommunalsjef teknisk	2 millioner
Eiendomssjef	1 million
Leder for eiendomsforvaltning og drift	1 million

Askøy kommune har skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for inngåelse av leiekontrakter, som også omfatter utleie av kommunal eiendom til næringsformål (se seksjon 3.4). I rutine for inngåelse av leiekontrakt og innflytting, går det frem at kontrakt skal godkjennes av leder. I praksis er det som oftest leder for eiendomsforvaltning og drift som godkjenner og signerer kontrakt utarbeidet av saksbehandler i avdelingen. Ved behov vil det være eiendomssjefen eller kommunalsjef som godkjenner kontrakten.

Kommunen har ikke skriftliggjorte retningslinjer knyttet til prisfastsetting av utleie av kommunal eiendom til næringsformål (se seksjon 4.3). Praksis er at pris drøftes internt i avdeling for eiendomsforvaltning og drift, og ev. eskaleres til eiendomssjef, kommunalsjef og/eller rådmann ved behov. I drøftingene sees det hen til kommunens utleieforhold eller leieforhold for sammenlignbare leieobjekter, og tidvis gjøres det videre søk for å undersøke markedspris for sammenlignbare objekter. Prisfastsettelse vurderes også opp mot politiske føringer og kommunal planverk. Dette gjelder også for ivaretagelse av prinsipper som likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet ved inngåelse av leieforhold (se seksjon 4.4).

Askøy kommune har gjennom sitt etiske reglement regler for habilitetsvurdering (se seksjon 5.3). I dette går det fram at ledere og ansatte i kommunen aktivt skal unngå å komme i situasjoner der personlige fordeler eller egen vinning kan føre til habilitetsproblemer, eller der omgivelsene kan oppfatte at fordelene kan påvirke beslutninger og beslutningsprosesser.

Kommunen har videre kontraktsmal som skal brukes ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål og som revisjonen mener ivaretar sentrale forhold knyttet til utleie av næringseiendom (se seksjon 5.4).

Se vedlegg 3 for utfyllende revisjonskriterier.

¹³ Kommunen opplyser at avtaler som overstiger rådmannens fullmakt blir sendt til kommunestyret for avgjørelse.

6.3 Om stikkprøvene

Deloitte har gjennomført en stikkprøvekontroll av to utvalgte leiekontrakter som Askøy kommune har inngått om utleie av eiendom til næringsformål. Utvelgelsen av leiekontrakter som har blitt kontrollert, ble gjort i samråd med kontrollutvalget i Askøy kommune i møte 13. mai 2019, sak PS 35/19.

Formålet med stikkprøvegjennomgangen har vært å undersøke om, og i hvilken grad, kommunen har etterlevd delegeringsreglement, interne retningslinjer og rutiner mv. i forbindelse med inngåelse av de to leiekontraktene. Sentrale momenter ved de to utleieforholdene er gjengitt i tabell 3:

Tabell 3: Utleieforhold

Nr.	Kontraksverdi	Varighet	Areal	Styringssignal
1	NOK 303 547 eks. mva.	01.01.2016-31.12.2020	Ca. 425 kvm BTA	Aktiviteten på eiendommen er i tråd med kommunal forvaltningsplan
2	NOK 427 778 eks. mva. og NOK 586 187 eks. mva.	15.05.2015-10.05.2017, Forlenget med opsjon til 09.05.2020.	Ikke opplyst	Uttrykt ønske fra kommunens øverste administrasjon å få på plass en avtale

For stikkprøve nr. 1, har revisjonen fått tilsendt kontrakt samt en rekke dokumenter som blant annet viser vurderinger knyttet til prisfastsettelse, referater fra møtevirksomhet knyttet til utleieforholdet, samt korrespondanse mellom kommunen og leietaker.

For stikkprøve nr. 2, har revisjonen fått tilsendt selve kontrakten samt noe e-postkorrespondanse. Kommunen opplyser at det ikke foreligger dokumentasjon i kommunens sak-/arkivsystem. Kommunen er ikke kjent med hva som er årsaken til at dokumentasjon mangler, og er åpen på at dette er feil.

6.4 Etterlevelse av delegeringsreglement

6.4.1 Datagrunnlag

Begge utleiekontraktene er signert leder for eiendomsforvaltning og drift. Vedkommendes fullmakt til å inngå utleiekontrakter på vegne av Askøy kommune er p.t. oppad begrenset til NOK 1 million eks. mva. for hele kontraksperioden (se seksjon 3.3).

Stikkprøve nr. 1 er en tidsbegrenset kontrakt. Basert på tilsendte opplysninger, estimerer revisjonen at total kontraksverdi for stikkprøve nr. 1 er NOK 303 547 eks. mva.

I kontrakten for stikkprøve nr. 2, fremgår det at utleieforholdet er tidsbegrenset med rett til å forlengelse. Leietaker har opsjon om å med seks måneders varsel forlenge leieforholdet for minst ett år av gangen på vilkårene fastsatt i kontrakten. Opsjonen kan ikke benyttes om utleier da trenger lokalene til egen bruk og aktivitet. Kontrakten er signert i 2015, og fra oversikten over kommunens utleieforhold går det frem at den er forlenget til 9. mai 2020. Basert på den dokumentasjon og de opplysninger revisjonen har fått forelagt for stikkprøve nr. 2, estimeres verdien på første avtalen å være NOK 427 778 eks. mva., og verdien på avtalen som løper til 9. mai 2020 å være på om lag NOK 586 187 eks. mva.

6.4.2 Vurdering

I de utvalgte stikkprøver er fullmaktsstrukturen for inngåelse av utleiekontrakter fulgt.

6.5 Rollefordeling

6.5.1 Datagrunnlag

Tilsendt dokumentasjon knyttet til stikkprøve nr. 1, viser at kontrakten ble utarbeidet av saksbehandler og signert av leder for eiendomsforvaltning og drift (daværende leder for kommunale eiendommer).

Videre viser tilsendt dokumentasjon at daværende daglig leder i Askøy kommunale eiendomsselskap, som på tidspunktet var ansatt i eiendomsavdelingen, var sentral for inngåelsen av leiekontrakten, blant annet ved å utarbeide notatet som la grunnlaget for mye av innholdet i kontrakten (se også seksjon 6.7).

Også den kommunale styringsgruppen for området der eiendommen ligger, bestående av representanter fra eiendomsavdelingen og avdelingen for kultur og idrett i Askøy kommune, var involvert i prosessen med å utarbeide kontrakten.

Når det gjelder stikkprøve nr. 2, mangler kommunen som nevnt mye dokumentasjon. Det er derfor ikke dokumentert hvordan rolle-, ansvar-, og oppgavefordelingen var i forbindelse med inngåelse av denne kontrakten. Som nevnt i avsnitt 6.4, er den signert leder for eiendomsforvaltning og drift. I e-post-korrespondanse med revisjonen går det fram at vedkommende også stod for mye av dialogen med leietaker i forhandlingsfasen. I redegjørelsen fra kommunen går det videre fram at kommunalsjef og rådmann var tilstede på mange av møtene som ble holdt i forbindelse av inngåelsen av denne avtalen, og videre at det ikke foreligger referat fra disse møtene.

6.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at inngåelsen av kontrakten i stikkprøve nr. 1 i stor grad samsvarer med den etablerte rolle-, ansvars- og oppgavefordelingen for utleie av kommunal eiendom til næringsformål i kommunen slik denne er beskrevet i seksjon 3.4. Revisjonen registrerer at også andre aktører var involvert i prosessen, men har ingen indikasjoner på at dette ikke var hensiktsmessig i den aktuelle saken.

Undersøkelsen viser at det ved inngåelse av kontrakt i stikkprøve nr. 2 var én person som stod for mye av arbeidet, og som også signerte kontrakten. På grunn av manglende dokumentasjon kan ikke revisjonen vurdere om involveringen av andre ansatte i forbindelse med inngåelsen av leieforholdet ble gjennomført som beskrevet. Revisjonen har imidlertid ikke indikasjoner på at dette ikke stemmer.

Likevel må det understrekes at manglende skriftlighet i stikkprøve nr. 2 bryter med god forvaltningsskikk, alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, og kommunens egne rutiner. Revisjonen mener kommunen må treffe nødvendige tiltak for å sikre skriftlighet i saksbehandlingen, for slik å både praktisere god forvaltningsskikk, etterleve alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, og følge egne rutiner.

6.6 Kvalitetssikring av kontrakter

6.6.1 Datagrunnlag

For stikkprøve nr. 1 viser tilsendt dokumentasjon at kontrakten er utarbeidet av saksbehandler og kvalitetssikret av leder for eiendomsforvaltning og drift. Før kontrakten ble signert ble den også sendt til medlemmene i styringsgruppen for eiendommen. Det framgår i tilsendte møtereferat at kontrakts-inngåelsene ble drøftet av styringsgruppen. Revisjonen får opplyst at drøftelsene der dreide seg om organisering av eiendommene, oppstart for leiebetaling, leienivå og regulering, mv.

På grunn av manglende dokumentasjon knyttet til stikkprøve nr. 2, er det ikke mulig å fastslå hvem som kvalitetssikret kontrakten. Det foreligger heller ingen formelle møtereferat fra møtene som ble avholdt i forbindelse med den kontrollerte kontrakten. Kommunen opplyser at rådmann, økonomisjef, kommunalsjef og saksbehandler var tilstede på noen av møtene, og at alle var involvert i prosessen og avgjørende for valg av leiesum, varighet og øvrige kriterier i kontrakten.

6.6.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at kontrakten i stikkprøve nr. 1 ble kvalitetssikret i samsvar med kommunens rutiner. På grunn av manglende dokumentasjon er det ikke mulig for revisjonen å vurdere om kvalitetssikringen av kontrakten i stikkprøve nr. 2 ble gjennomført som skildret. Revisjonen har imidlertid ikke indikasjoner på at det ikke har skjedd som opplyst.

6.7 Fastsetting av pris

6.7.1 Datagrunnlag

Kommunen opplyser at det ved fastsetting av leie for stikkprøve nr. 1 ble det tatt utgangspunkt i et notat med forslag til husleieberegning for bygg på området der utleieobjektet ligger. Notatet er fra 2011, og var utarbeidet av en daværende saksbehandler ved eiendomsavdelingen som også var leder for Askøy

kommunale eiendomsselskap. I notatet foreslås det at utleieprisen for byggene på eiendommen tar utgangspunkt i kostnadene knyttet til kommunens eierskap og drift av eiendommene, kombinert med en justering basert på etterspørsel samt formålet med leietakervirksomheten. Som drøftet i seksjon 6.8, er leietakers aktivitet i samsvar med forvaltningsplanen for området.

Notatet inneholder et anslag for selvkostvurdering knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av bygg på eiendommen per kvm. Selvkostvurderingen tar utgangspunkt i nøkkeltall for de ulike postene. Ved å følge denne selvkosttilnærming vil prisen per kvm BTA være om lag NOK 200 eks. mva. per år. Videre i notatet går det frem at det er mulig å redusere prisen med inntil NOK 50 eks. mva. per kvm ved å pålegge leietaker enkelte drift- og vedlikeholdstjenester. Det blir i notatet videre presisert at denne prisen forutsetter at leietaker i sin helhet betaler strømkostander for leide arealer.

I kontrakten er leiekostnaden for første år (2016) NOK 100 eks. mva. per kvm, med en økning fra 2017 til NOK 150 eks. mva. per kvm.¹⁴ Videre går det fram i kontrakten at leien skal indeksreguleres årlig, første gang i 2019, at utleier viderefakturerer leietager for strøm, og at leier selv må opprette abonnement for renovasjon. I kontrakten er utleieobjektet oppgitt å være på 425 kvm BTA. Basert på tilsendt informasjon er leieprisen for kontraktsperioden som vist i tabell 4:

Tabell 4: Estimert kontraktsverdi, stikkprøve nr. 1

År	Pris per kvm BTA	Årlig leie i NOK eks. mva.
2016	100	42 500
2017	150	63 750
2018	150	63 750
2019	155	65 973
2020	159 ¹⁵	67 575
Total kontraktsverdi:		303 547

I kontrakten i stikkprøve nr. 2 er leieprisen satt til NOK 200 000 eks. mva. i året, inkludert strøm. I e-post-korrespondansen revisjonen har fått tilsendt går det fram at det var noe forhandling rundt pris og at det ble foretatt en utregning på forventet strømforbruk, som ble lagt inn i leiesummen. Videre fremgår det i kontrakten at husleien kan reguleres en gang i året i takt med konsumprisindeksen, første gang i 1.7.2016. I oversikten over kommunens leieforhold fremgår det at husleien i dag er noe høyere enn ved kontraktsinngåelse, noe som tyder på at leieprisen har blitt justert (se også tabell 3 på side 24).

I kommunens redegjørelse knyttet til kontraktsinngåelsen, kommer det frem at leieforholdet ikke ble vurdert opp mot markedspris.

6.7.2 Vurdering

Undersøkelsene viser at vurderingene knyttet til prisfastsettelse for stikkprøve nr. 1 er relativt grundig dokumentert, og er gjort i samsvar med styringssignaler knyttet til området der utleieobjektet ligger.

Undersøkelsen viser at det er gjort noen dokumenterte vurderinger knyttet til prisfastsettelsen for leieforholdet i stikkprøve nr. 2. Undersøkelsen viser imidlertid også at det ikke ble gjort noen vurdering av utleiepris opp mot markedspris. Revisjonen mener derfor at det er risiko for at leien er under markedspris. Dette gir risiko for at kommunen går glipp av leieinntekter, og for at kommunen gir offentlig støtte til foretaket. Om sistnevnte er tilfelle, vil revisjonen understreke at støtten høyst sannsynlig vil falle inn under bestemmelsene om bagatellmessig støtte i ESA-regelverket; differansen mellom markedspris og fastsatt pris må overstige EUR 200 000 over tre år, altså rundt NOK 1,9 millioner eller omkring NOK 650 000 per år, for å være ulovlig. Revisjonen kan ikke se at kommunen har gjort tilstrekkelig, dokumenterte vurderinger om hvorvidt prisen kan utgjøre ulovlig eller bagatellmessig offentlig støtte.

¹⁴ Det framkommer i e-postutveksling mellom leietaker og kommunen at det lave prisen i 2016 skyldes uklare avtaler om leiepriser på dette tidspunktet.

¹⁵ Estimert basert på en KPI på 2,5 % for 2019.

6.8 Likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet

6.8.1 Datagrunnlag

Gjennomgang av stikkprøve nr. 1 viser at dagens leietaker allerede var etablert på eiendommen da Askøy kommune overtok ansvaret for bygningsmassen 1. januar 2016 fra Askøy kommunale eiendomsselskap. Det var ingen skriftlig avtale for det foregående leieforholdet. Kommunen oppgir at det er vanskelig å si noe om bakgrunnen for hvordan foretaket var kommet inn i lokalene, siden dette ble styrt av Askøy kommunale eiendomsselskap og ikke kommunen selv.

Fra kommunedelplanen for området går det fram at næringsvirksomhet som allerede er etablert der, skal sikres i planarbeidet. Kommunen understreker også at leietakeren driver aktiviteter som er i samsvar med forvaltningsplanen for området.

I kontrakten for stikkprøve nr. 2 får revisjonen forklart at utleieforholdet kom på plass for å imøtekomme et akutt behov hos foretaket. Foretaket er eid av Askøy kommune sammen med flere andre kommuner i området. Askøy kommune er største eier. Kommunen presiserer overfor revisjonen at det ikke var aktuelt å leie ut til andre leietakere. Det framgår av kontrakten at leietaker har fortrinnsrett til å forhandle om fornyelse av leieforholdet.

6.8.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at leieforholdet i stikkprøve nr. 1 er i samsvar med kommunedelplan og forvaltningsplan for området. Revisjonen har slik ingen indikasjoner på at kommunen ved inngåelse av dette leieforholdet har brutt med prinsipper som likebehandling, forutberegnelighet eller forholdsmessighet.

Videre viser undersøkelsen at inngåelsen av leieforholdet i stikkprøve nr. 2 ble gjort for å imøtekomme et akutt behov hos et foretak der kommunen selv er største eier. Manglende dokumentasjon knyttet til kontraktsinngåelse kombinert med at utleieforholdet ikke ble markedsesponert og at kommunen ikke ønsket å leie ut eiendommen til andre, gjør at det er umulig å fastslå hvorvidt andre næringslivsaktører med tilsvarende behov ble avskåret muligheten til å leie eiendommen. Revisjonens mener derfor det er risiko for at kommunen ved inngåelse av leieforholdet bryter med prinsippene om likebehandling og forutberegnelighet.

6.9 Habilitet

6.9.1 Datagrunnlag

Revisjonen har ikke mottatt dokumenter eller informasjon som viser at det er gjennomført noen habilitetsvurdering ved inngåelse av de to kontrollerte kontraktene. Revisjonen har heller ikke informasjon som tyder på at det var habilitetsutfordringer knyttet til inngåelsen av de to kontraktene.

6.9.2 Vurdering

Undersøkelsen gir ingen indikasjon på at det er gjennomført noen habilitetsvurdering ved inngåelsen av de to kontrollerte utleieforholdene. Revisjonen har i sin undersøkelse ikke funnet noe som tyder på at det var habilitetsutfordringer i forbindelse med de to kontrollerte utleieforholdene.

6.10 Kontraktsmal

6.10.1 Datagrunnlag

Kontrakten i stikkprøve nr. 1, er basert på kommunens standard mal for kontrakter knyttet til utleie av eiendom som skildret i seksjon 5.4.

Kontrakten i stikkprøve nr. 2 ble signert 2015. Dagens kontraktsmal brukt for utleiekontrakter i Askøy kommune var ikke utarbeidet på tidspunktet. Revisjonen har fått opplyst at kontraktsmalen som ligger til grunn for kontrakten i stikkprøve nr. 2 var den kommunen på tidspunktet brukte, og videre at denne var basert på en kontraktsmal brukt i Oslo kommune.

6.10.2 Vurdering

Undersøkelsene viser at det er de gjeldende kontraktsmalene for utleieforhold i Askøy kommune som er brukt i de to stikkprøvene.

7. Konklusjon og anbefalinger

I denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte undersøkt om Askøy kommune arbeider systematisk med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, om det er utarbeidet system og rutiner for å sikre at utleie av næringseiendom til offentlige og kommersielle aktører skjer til markedspris, om det er etablert rutiner for inngåelse av denne typen leiekontrakter, og om det er en tydelig fordeling av fullmakter, ansvar og myndighet knyttet til inngåelse av leiekontrakter for næringseiendom.

Det er revisjonen sin overordnede vurdering at Askøy kommune arbeider systematisk med utleie av kommunal eiendom til næringsformål, og at kommunen har – og i hovedsak følger – system og rutiner for sentrale deler av arbeidet. Likevel avdekker forvaltningsrevisjonen svakheter i arbeidet med utleie av kommunal eiendom til næringsformål som bør bøtes på gjennom økt skriftliggjøring for deler av prosessen.

Askøy kommune har skriftlig rutiner som fordeler roller, ansvar og oppgaver knyttet til utleie av eiendom og som gjelder for og følges ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål. Gjennom det politiske og administrative delegeringsreglement har Askøy kommune også en fullmaktsstruktur som omfatter inngåelse av leiekontrakter for utleie av næringseiendom. Videre har kommunen rutiner for kvalitetssikring av kontrakter for utleie av næringseiendom i Askøy kommune; disse følges i hovedsak, men det forekommer avvik.

Askøy kommune har ikke skriftlige, styrende retningslinjer for prisfastsettelse av utleieavtaler av kommunal eiendom til næringseiendom der disse ikke markedseksponeeres. Praxis er at prisfastsetting da blir vurdert etter kriterier som sammenligning med lignende lokaler, tilstand på utleieobjektet, driftskostnader og markedsituasjonen for øvrig. Selv om kommunen fremholder at det er lav risiko for denne praksisen medfører tapte leieinntekter for kommunen, er det revisjonen sin vurdering at en slik prisfastsettingspraksis øker sannsynligheten for at kommunen ikke alltid oppnår markedspris i utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet. Dette medfører både en økt risiko for at kommunen går glipp av leieinntekter, og en viss risiko for at kommunen uforvarende gir ulovlig offentlig støtte til leietagere. På grunn av kontraktsverdiene på kommunens utleieforhold vil en slik eventuell støtte sannsynligvis være bagatellmessig. Dette må beregnes og vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Askøy kommune har heller ikke etablert skriftlige rutiner for å sikre at saksbehandlingen ved utleie av kommunale eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet. Fordi det er stor forskjell både mellom utleieforholdene og på hvordan disse inngås, stiller revisjonen spørsmål ved om kommunens praksis i tilstrekkelig grad sikrer etterlevelse av de nevnte prinsippene i denne forbindelse.

Stikkprøvekontrollen avdekket ingen vesentlige avvik fra kommunens rutiner og prosedyrer for inngåelse av kontrakter for utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet, men avdekket brudd på alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper knyttet til skriftliggjøring, likebehandling og forutberegnelighet, og mulige brudd på regelverket for offentlig støtte.

Basert på funnene i undersøkelsen, anbefaler revisjonen at Askøy kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Vurdere tiltak for å tydeliggjøre hvilke saker som skal løftes til prinsipiell behandling.
2. Treffe nødvendige tiltak for å sikre at kvalitetssikringsrutinen for inngåelse av utleiekontrakter alltid følges.
3. Etablere skriftlige rutiner for fastsettelse av pris for kontrakter knyttet til utleie av næringseiendommer der dette ikke skjer gjennom åpen konkurranse.
4. Vurdere å etablere skriftlige rutiner for utleie av næringseiendommer.
5. Treffe nødvendige tiltak for å sikre skriftlighet i saksbehandlingen.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Kommunalavdeling teknisk

Deloitte

Vår ref:
2019/1495-20

Saksbehandler/Direkte Telefon:
Cathrine Larsson-Fedde/56 15 82 88

Deres ref:

Dato:
14.08.2019

Merknader til forvaltningsrapport - kommunal utleie av næringsseiendom

Vi viser til oversendt rapport fra forvaltningsrevisjon. Rapporten er gjennomgått, og vi har noen merknader, se beskrivelse under.

Manglende rutiner

I sammendraget, flere steder inne i rapporten samt i konklusjonen, er det beskrevet følgende: «Askøy kommune har heller ikke etablert skriftlige rutiner for å sikre at leievilkår fastsatt i forbindelse med utleie av kommunale eiendom til næringsformål ivaretar prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet. Fordi det er stor både mellom utleieforholdene og hvordan disse inngås, stiller revisjonen spørsmål ved om kommunens praksis i tilstrekkelig grad sikrer etterlevelse av de nevnte prinsippene i denne forbindelse.»

Til dette vil vi bemerke at kontraktsmalene som brukes i stor grad vil sikre at leietakere får de samme betingelsene, og at det skjer likebehandling. Ved at det er en etablert kontraktsmaler vil det være forutberegnelig og forholdsmessig hvilke betingelser som stilles.

Det vi tror dere mener er at Askøy kommune mangler en rutine/strategi for hvilke lokaler som skal leies ut, hvilke type leietakere/aktivitet som skal få tilbud, hvor lang periode som skal tilbys med mer. Slik det er formulert i forvaltningsrapporten kan det virke som det er helt tilfeldig hvilke betingelser leietakerne får. Vi mener at dette bør presiseres nærmere i rapporten, også sett i sammenheng med det tiltaket som er satt opp i konklusjonen:

«4. Vurdere å etablere skriftlige rutiner for fastsettelse av leievilkår knyttet til utleie av næringsseiendommer.»

Tiltaket som er foreslått kan med fordel presiseres, se over.

Postadresse: Klampavikvegen 1, 5300 Kleppestø	Besøksadresse: Kundetorget Rådhuset, Klampavikvegen 1, 5300 Kleppestø	Telefon: 56 15 80 00	Bank: 6515.06.05509
E-post: postmottak@askoy.kommune.no	www.askoy.kommune.no	Telefaks:	Org.nr: 964 338 442

Forholdsmessighet

Revisjonen beskriver i vedlegg to under grunnleggende prinsipper:

«Forholdsmessighetprinsippet innebærer i denne forbindelsen at de plikter og rettigheter som påhviler kommunen som utleier og som utledes fra andre prinsipper, må tilpasses det enkelte utleieforholdets art og omfang. Dette betyr at de krav som blir stilt til prosedyren kommunen skal gjennomføre, må stå i forhold til utleieforholdet, f.eks med hensyn til pris og varighet. Dette prinsippet er blant annet sentralt for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.»

Sett i lys av det beskjedne omfang Askøy kommune driver med næringsutleie, der flere av kontraktene er kortvarige og gjelder dårlige lokaler som senere skal rives, mener vi at forholdsmessighetsprinsippet er for lite vektlagt i rapporten. Når det beskrives hvilke rutiner som bør på plass, er vi ikke uenige i at dette vil gjelde for flere av leieforholdene, og at en skriftlig rutine bør lages. Men for flere av de mest kortvarige og mindre leieforholdene, vil det være overdreven byråkratisering å innhente takst, utlyse leieforholdet med mer. Dette bør nyanseres mer i rapporten, i tråd med de revisjonskriterier Deloitte selv har beskrevet i vedlegg to.

Med hilsen

Eystein Venneslan
Rådmann

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift

Vedlegg 2: Kommentar til høringsuttalen

Klargjøring

Rådmannen skriver i sin høringsuttale at

Det vi tror dere mener er at Askøy kommune mangler en rutine/strategi for hvilke lokaler som skal leies ut, hvilke type leietakere/aktivitet som skal få tilbud, hvor lang periode som skal tilbys med mer. Slik det er formulert i forvaltningsrapporten kan det virke som det er helt tilfeldig hvilke betingelser leietakerne får.

Revisjonen vil først understreke at vi ikke mener det er «helt tilfeldig» hvilke betingelser leietakerne får. Det revisjonen peker på er at funn i undersøkelsen tyder på at det er til dels stor variasjon i hvordan utleieforholdene inngås, og vi *stiller derfor spørsmål ved* om kommunen i tilstrekkelig grad sikrer etterlevelse av prinsipper om likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet i saksbehandlingen av utleie av næringseiendom. Revisjonen har justert rapporten og den aktuelle anbefalingen for å tydeliggjøre meningsinnholdet.

Når det gjelder rådmannens merknad til forholdsmessighetsprinsippet, vil revisjonen først understreke at vi *ikke* mener at det skal etableres overflødige rutiner eller at utleie av næringseiendommer i kommunen skal byråkratiseres unødig. Det revisjonen mener er at dagens prissettingspraksis innebærer en *viss risiko* for at kommunen ikke alltid oppnår markedspris i utleie av kommunal eiendom til næringsvirksomhet, og vi peker videre på at dersom denne risikoen gjør seg gjeldende, medfører det blant annet risiko for at kommunen uforvarende kan gi ulovlig offentlig støtte til leietagere. Det er for å redusere disse risikoene og for å sikre at prissettingen vurderes etter like kriterier, at revisjonens anbefaler kommunen å etablere rutine for fastsettelse av pris for kontrakter knyttet til utleie av næringseiendommer der dette *ikke* skjer gjennom åpen konkurranse.

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

Krav til internkontroll

I kommuneloven § 23 går det frem følgende krav til administrasjonssjefen:

2. Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003)¹⁶ står følgende kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommuneloven § 23:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) blir det videre vist til at internkontroll først og fremst er et ledelsesverktøy, og ...

... er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Måltrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Det er flere anerkjente rammeverk som beskriver grunnprinsipp for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.¹⁷

Hovedelementene i COSO-modellen er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. De viktigste elementene er:

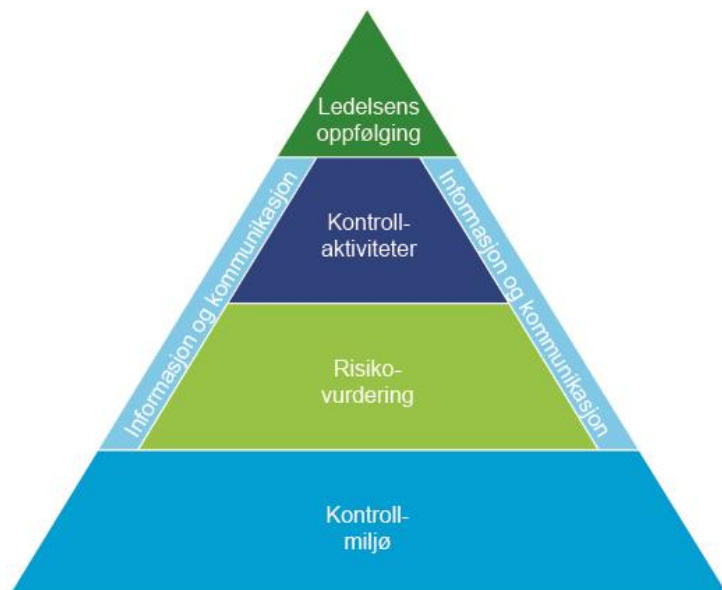
- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsesoppfølging

Komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og likeverdige deler av et internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustreres slik:

¹⁶ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

¹⁷ COSO: *Internal Control – Integrated Framework* (2013).

Figur 3: Illustrasjon av COSO-modellen.



I COSO sitt rammeverk går det frem at mål på sektorovergripende nivå er en forutsetning for internkontroll. Ledere og ansatte i organisasjonen må ha en forståelse av de overordnede strategiene og målene i organisasjonen, og en del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelige, relevante og tidfestede mål som organisasjonen skal jobbe etter. Disse overordnede målene skal operasjonaliseres til de underliggende enhetene i organisasjonen.

I denne forvaltningsrevisjonen er det særlig kontrollmiljødimensjonen som er relevant som revisjonskriterium. For å sikre en god internkontroll er det, ifølge COSO-modellen, viktig å utvikle et godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er de standardene, prosessene og strukturene som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er flere viktige prinsipper for et godt kontrollmiljø, blant annet:

- at organisasjonen viser at de er opptatt av integritet og etiske verdier
- at ledelsen, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturer, rapporteringskanaler og egnede fullmakts- og ansvarsforhold.
- at organisasjonen forplikter seg til å tiltrekke seg, utvikle og beholde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 6 inneholder regler som angir når offentlige tjenestemenn er inhabile:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; 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.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

Husleieloven

Husleieloven regulerer utleie av husrom. Lovens § 1-1 femte ledd definerer forskjellen mellom bolig og lokale, der sistnevnte er husrom som ikke eller for en helt ubetydelig del benyttes til boligformål. § 1-2 sier at loven kan fravikes ved leie av lokale, med en rekke unntak. Ett av unntakene fra avtalefriheten ved leie av lokale knytter seg til avtaleform, som § 1-4 kan være muntlig men skal være skriftlig dersom en av partene krever det. Heller ikke leieprisvernet som går fram i § 4-1 eller reglene for tilbakebetaling av ulovlig leie etter § 4-4 er det anledning til å avtale seg bort fra ved utleie av lokale etter § 1-2 annet ledd.

Husleieloven inneholder også regler knyttet til justering av leieavtaler (§ 4-2 om indeksregulering av leiepris, og § 4-3 om tilpasning til gjengs leie). Disse bestemmelsene faller innenfor avtalefriheten knyttet til utleie av lokale som går frem av § 1-2 annet ledd.

I Norsk lovkommentar går det frem at «[d]en som krever skriftlig kontrakt har krav på en avtale som omfatter de punkter det er enighet om, i praksis vil det som oftest begrense seg til *leieobjektet, leietiden og leiebeløpet*.» (revisjonen sin utheving).

Markedspris

Når offentlig eiendom leies ut til næringsdrivende uten at det kan dokumenteres at utleien skjer på markedsmessige vilkår, oppstår faren for at leieforholdet innebærer ulovlig offentlig støtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Bestemmelsen gjelder som norsk lov, jf. EØS-loven § 1, og setter rammene for hvilken adgang det offentlige, herunder norske kommuner, har til å yte støtte til aktører i næringslivet.

EØS-avtalen artikkel 61 første ledd lyder som følger:

Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

Bestemmelsen oppstiller seks kumulative vilkår som må være oppfylt for at støtten skal anses omfattet av forbudet:

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

Dersom ett av vilkårene ikke er oppfylt skal den konkrete støtten heller ikke anses som ulovlig offentlig støtte.

Utleie av fast eiendom fordrer en gjensidig avtale mellom utleier og leietaker. Når utleier er en offentlig aktør, og leieobjektet leies ut til underpris eller på ellers ikke-markedsmessige vilkår, foreligger en økonomisk fordel for leietaker som kan omfattes av forbudet mot ulovlig statsstøtte. Den innledende problemstillingen er derfor om det konkrete leieforholdet mellom en offentlig utleier og en næringsdrivende

leietaker er inngått på markedsmessige vilkår. Utgangspunktet for denne vurderingen vil være om den avtalte leiesum avviker fra markedsmessig leie.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har publisert retningslinjer for hvordan offentlige aktører bør gå frem ved avhendelse av offentlig eiendom for å sikre at avhendelse skjer til markedspris. Disse retningslinjene kan også legges til grunn for å tilsikre markedsmessige vilkår ved utleie av offentlig eiendom.

I ESAs retningslinjer om salg av offentlig eiendom presenteres to alternative prosedyrer som kan benyttes for å oppnå markedspris: eiendommen kan utlyses og selges/leies ut gjennom en åpen budrunde, eller selges/leies ut til den markedspris som er fastsatt av en kvalifisert, uavhengig ekspert.

Hvis eiendommen selges eller leies ut i samsvar med en av de to foreskrevne prosedyrene utelukkes automatisk muligheten for at transaksjonen innebærer offentlig støtte som omfattes av EØS-avtalen artikkel 61. Transaksjonen anses da å ha skjedd på markedsmessige vilkår. Dersom salg eller utleie av eiendommen derimot ikke følger en av de to anbefalte prosedyrene kan det ikke uten videre utelukkes at transaksjonen innebærer et element av offentlig støtte. I henhold til ESAs retningslinjer bør derfor slike transaksjoner notifiseres til ESA, som vil foreta en konkret vurdering av om den aktuelle transaksjonen gjennomføres på markedsmessige vilkår.

En transaksjon som ikke har fulgt de foreskrevne prosedyrene vil likevel ikke være notifikasjonspliktig dersom det kan dokumenteres at transaksjonen ble gjennomført på markedsvilkår. ESA anbefaler likevel notifikasjon for å utelukke at det senere oppstår usikkerhet eller tvister om hvorvidt transaksjonen inneholdt et element av offentlig støtte.

Dersom utleie av en offentlig eiendom skjer til underpris, og dermed innebærer offentlig støtte, er hovedregelen at forholdet er ulovlig etter EØS-avtalen artikkel 61. Utgangspunktet er da at leietaker må tilbakebetale differansen mellom betalt leiesum og markedsmessig leiesum, slik at den oppnådde økonomiske fordel hos leietaker elimineres.

Fra denne hovedregelen gjelder imidlertid flere praktisk viktige unntak. Herunder kan bl.a. nevnes det alminnelige gruppeunntaket og unntaket om såkalt «bagatellmessig støtte». Sistnevnte unntaksregel innebærer at det offentlige på nærmere vilkår kan tildele støtte til et foretak på inntil EUR 200 000 over tre regnskapsår, uten krav om at ESA notifiseres. Regelen forutsetter blant annet at støtten som ytes er transparent – altså at er mulig å beregne det nøyaktige støtteelementet av en transaksjon i forkant av transaksjonen. Støtteelementet ved utleie av offentlig eiendom vil utgjøre differansen mellom faktisk- og markedsmessig leiesum. Anvendelse av unntaket om bagatellmessig støtte krever derfor at en markedspris er fastsatt i samsvar med prosedyrene beskrevet ovenfor.

Grunnleggende prinsipper

Likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet er delvis ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Likebehandling – eller likhetsprinsippet – fastslår at forvaltningen skal i størst mulig grad foreta en likebehandling av saker og sakens parter.

Prinsippet om «forutberegnelighet» omhandler forutsigbarhet for dem en gitt sak angår. I denne forbindelse betyr prinsippet at kommunen som utleier skal sikre at alle interesserte leietagere har tilstrekkelig informasjon til at de kan ta forsvarlige vurderinger og avgjørelser med hensyn til om de ønsker å levere tilbud på å leie eller ikke.

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer i denne forbindelse at de plikter og rettigheter som påhviler kommunen som utleier og som utledes fra andre prinsipper, må tilpasses det enkelt utleieforholdets art og omfang. Dette betyr at de krav som blir stilt til prosedyren kommunen skal gjennomføre, må stå i forhold til utleieforholdet, f.eks. med hensyn til pris og varighet. Dette prinsippet er blant annet sentralt for å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Kommunens rutiner og retningslinjer

I politisk og administrativt delegeringsreglement samt administrative videredelegeringer, går det fram hvem som har myndighet til å inngå utleiekontrakter av ulik verdi på vegne av Askøy kommune. Stilling og kontraktsverdi er gjengitt i tabell 2:

Tabell 5: Delegert utleiefullmakt

Nivå	Kontraktsverdi
Kommunestyret	Over 5 millioner
Rådmann	2 millioner ¹⁸
Kommunalsjef teknisk	2 millioner
Eiendomssjef	1 million
Leder for eiendomsforvaltning og drift	1 million

Askøy kommune har skriftliggjorte rutiner og retningslinjer for inngåelse av leiekontrakter; som det går fram i seksjon 3.4, er rollefordelingen og saksgangen for inngåelse av utleiekontrakter til næringsformål i stor grad i samsvar med disse rutinene. I rutine for inngåelse av leiekontrakt og innflytting, går det frem at kontrakt skal godkjennes av leder. I praksis er det som oftest leder for eiendomsforvaltning og drift som godkjenner og signerer kontrakt utarbeidet av saksbehandler i avdelingen. Ved behov vil det være eiendomssjefen eller kommunalsjef som godkjenner kontrakten.

Kommunen har ikke skriftliggjorte retningslinjer knyttet til prisfastsetting av utleie av kommunal eiendom til næringsformål (se seksjon 4.3). Praksis er at pris drøftes internt i avdeling for eiendomsforvaltning og drift, og ev. eskaleres til eiendomssjef, kommunalsjef og/eller rådmann ved behov. I drøftingene sees det hen til kommunens utleieforhold eller leieforhold for sammenlignbare leieobjekter, og tidvis gjøres det videre søk for å undersøke markedspris for sammenlignbare objekter. Prisfastsettelse vurderes også opp mot politiske føringer og kommunal planverk. Dette gjelder også for ivaretagelse av prinsipper som likebehandling, forutberegnelighet og forholdsmessighet ved inngåelse av leieforhold (se seksjon 4.4).

Askøy kommune har gjennom sitt etiske reglement regler for habilitetsvurdering (se seksjon 5.3). I dette går det fram at ledere og ansatte i kommunen aktivt skal unngå å komme i situasjoner der personlige fordeler eller egen vinning kan føre til habilitetsproblemer, eller der omgivelsene kan oppfatte at fordelene kan påvirke beslutninger og beslutningsprosesser.

Kommunen har videre kontraktsmal som skal brukes ved utleie av kommunal eiendom til næringsformål og som revisjonen mener ivaretar sentrale forhold knyttet til utleie av næringseiendom (se seksjon 5.4).

¹⁸ Kommunen opplyser at avtaler som overstiger rådmannens fullmakt blir sendt til kommunestyret for avgjørelse.

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Rettslige kilder og faglitteratur

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107. Sist endret: LOV-2017-12-19-115 fra 01.01.2018
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kommunelovutvalget. NOU 2016:4 Ny kommunelov.
- Kommunal- og regionaldepartementet. Ot.prp. nr.70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10. Sist endret: LOV-2017-06-16-63 fra 01.01.2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om husleieavtaler (husleieloven). LOV-1999-03-26-17. Siste endret: LOV-2017-06-16-51 fra 01.01.2018.
- Utenriksdepartementet. Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven). LOV-1992-11-27-109. Sist endret: LOV-2014-04-11-11 fra 12.04.2014.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Veileder: EØS-avtalens regler om offentlig støtte. 2011.
- COSO: Internal Control – Integrated Framework. 2013.

Dokumenter fra Askøy kommune

- Etisk standard for Askøy kommune (08.03.2018).
- Habilitetskart eiendomsavdelingen (november 2018).
- Oversikt over leieforhold (dokumentdato: 08.04.2019).
- Leiekontrakt (standard kontraktsmal, datert 01.10.2018).
- Leiekontrakt (ideelle organisasjoner, datert 01.10.2018).
- Utleie kommunale lokaler – vurdering og retningslinjer (23.03.2018).
- Brukermanual Facilit (ingen dato).
- Rutine for søknadsbehandling av kommunal bolig (skjermdump fra kvalitetssystemet).
- Rutine for inngåelse av leiekontrakt og innflytting (skjermdump fra kvalitetssystemet).
- Strategidokument Sjoddien, 2011/2012
- Forvaltningsplan Herdla Fort friluftsområdet, 2015-2020
- Diverse dokumentasjon knyttet til stikkprøvekontrollene
- Delegeringsreglement:
 - Reglement for kommunestyret
 - Stillingsbeskrivelse for rådmannen
 - Videredelegering av myndighet fra kommunalsjef teknisk til leder eiendomsavdeling
 - Videredelegering av myndighet fra rådmannen til kommunalsjef teknisk



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2019 Deloitte AS