

Saksbehandlar: Jan Tore Rosenlund, Bygge- og eigedomstenesta
Sak nr.: 18/2394-23

Eigarstyring - Trivselshagen IKS - alternative organisasjonsmodellar

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkesrådmannen får fullmakt til å tinge med Gloppen kommune om ein alternativ organisasjonsmodell med sikte på å oppløyse selskapet, dele eigarskapen og inngå gjensidige leigeavtalar.
2. Fylkesutvalet legg til grunn at styret i selskapet fortset sitt arbeid med å gjennomføre tilrådde tiltak i rapport frå Vidsyn Rådgjeving AS av 1. desember 2018
3. Kostnader til utgreiingsarbeidet og bistand i forhandlingsprosessen vert å innarbeide i budsjettrapport pr. 2. tertial 2019.

Vedlegg:

Rapport frå PwC dagsett 29.05.19

SAKSFRAMSTILLING

1. Bakgrunn for saka

Trivselshagen IKS er eit interkommunalt eigedomsselskap, skipa 7. mars 2007. Selskapet har Sogn og Fjordane fylkeskommune og Gloppen kommune som eigarar og deltakarar med lik ansvars- og eigardel, dvs. 50 % kvar. Dei to leigetakarane, kommunen og fylkeskommunen, har tilnærma identiske leigeavtaler med selskapet, med unnatak av varigheit. Fylkeskommunen sin avtale gjekk ut 1. august 2018 og vart då automatisk forlenga for nye 5 år til 2023. Gloppen kommune sin avtale går ut 1. august 2038.

Sidan etableringa av selskapet har vi erfart uklare tilhøve knytt til rollefordeling og ansvarsdeling i drifta av Trivselshagen IKS. I eigarmøte 16. april 2018 vart eigarane samde om ein gjennomgang av selskapet for å sjå om det er aktuelt å gjere endringar. Styret handsama saka 27. august 2018 og 11. september 2018 vart Vidsyn Rådgjeving AS engasjert til dette arbeidet. Vidsyn Rådgjeving AS la fram rapport på arbeidet 01.12.18. Fylkesrådmannen fekk tilsendt rapporten etter eigarmøte i januar 2019 og la rapporten fram for fylkesutvalet den 06.03.19 i sak 10/19 - Eigarstyring Trivselshagen IKS.

Fylkesutvalet gjorde slikt vedtak i saka:

1. *Fylkesutvalet viser til vedlagde rapport av 1. desember 2018 frå Vidsyn Rådgjeving AS og tek denne til orientering.*
2. *Fylkesutvalet føreset at systemavvik vert retta opp og tilrådde tiltak i rapporten sett i verk, herunder at selskapet får på plass eit system som fordeler inntekter og utgifter på ein rettvis måte i samsvar med intensjonen. Styret får frist for å gjennomføre tiltaka i rapporten til 15. august 2019.*
3. *Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen greie ut alternative organisasjonsmodellar, primært knytt til å dele eigarskapen og inngå gjensidige leigeavtalar med kvarandre. Fylkesutvalet ber fylkesrådmannen, i budsjettrapporten pr. 1. tertial 2019, kome med framlegg til finansiering av utgreiingsarbeidet - dersom dette viser seg naudsynt.*

Når det gjeld vedtaket, pkt. 1 og 2, legg fylkesrådmannen til grunn at styret vidarefører sitt arbeid med å gjennomføre tilrådde tiltak i rapporten frå Vidsyn Rådgivning AS.

I vedtaket, pkt. 3 ber fylkesutvalet fylkesrådmannen om å greie ut alternative organisasjonsmodellar. For å bistå fylkesrådmannen i arbeidet vart PwC engasjert. Dei har gjort greie for sitt arbeid i rapport av 29.mai 2019, jf. vedlegg.

Fylkesrådmannen orienterer i denne saka fylkesutvalet om arbeidet så langt og skisserer samstundes korleis fylkeskommunen kan følgje opp pkt. 3 i FU-vedtaket.

2. Vurderingar og konsekvensar

Etter FU sitt vedtak 6. mars i år er det gjort vurderingar og sett på konsekvensar omkring alternative organisasjonsmodellar for Trivselshagen IKS. Primært er dette knytt til korleis selskapet ev. kan oppløysast, korleis ein då kan dele eigarskapen av bygningane og deretter inngå gjensidige leigeavtalar med kvarande.

Selskapet forvaltar i dag om lag 14.500 m² bygningsmasse som inneheld Trivselshagen Bad og Idrett (inkl. Firdahallen) og Trivselshagen Skule og Kultur. Anlegget har ein investeringsverdi på om lag 300 mill. kr.

I 2018 sysselsette selskapet 12 årsverk, og selskapet sine inntekter er husleige frå Gloppen kommune og fylkeskommunen. Husleiga vert rekna ut basert på dei totale kostnadane i selskapet og fordelt mellom partane ut frå bruksprosenten (kommunen 64 prosent og fylkeskommunen 36 prosent).

Juridisk grunnlag, skatt og meirverdiavgift

Korleis Trivselshagen IKS kan oppløysast, er regulert av selskapsavtalen og i lov om interkommunale selskap (IKS-lova). Sidan selskapet berre har to eigarar, fører uttreden frå ein part til at selskapet vert oppløyst. Ei slik oppløysing må godkjennast av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), som kan gi nærare føresegner om gjennomføring av avviklinga. Representantskapet i selskapet skal så oppnemne eit avviklingsstyre. IKS-lova regulerer korleis deling og avvikling så skal skje.

Selskapet er i dag rekna som eit ikkje-skattepliktig selskap, sidan det ikkje har «ervert til formål», men det er ikkje gjort nokon prinsipielle vurderingar eller avklaringar omkring spørsmålet. Legg vi til grunn at selskapet ikkje er skattepliktig, vil det i utgangspunktet ikkje medføre nokon skattekostnad å avvikle selskapet.

Selskapet er i dag frivillig registrert i meirverdiavgiftsregisteret. All omsetning er vurdert som avgiftspliktig og selskapet har frådragsført all inngåande meirverdiavgift. I fylgje meirverdiavgiftslova vil alle former for overdraging av fast eigedom i utgangspunktet utløyse ei plikt til å justere (tilbakebetale) ein forholdsmessig del av frådragsført inngåande meirverdiavgift på investeringar gjort dei siste 10 åra. Justeringsperioden på 10 år er utløpt for skule- og kulturbygget, men for bad- og idrettsbygget, som stod ferdig i 2012, står det att om lag 2,5 år av justeringsperioden. På bakgrunn av at kommunen nyttar bad- og idrettsbygget om lag 48 prosent til verksemd som ikkje gjev rett på kompensasjon, har PwC berekna at selskapet vil måtte tilbakebetale om lag 4,45 mill. kr i meirverdiavgift ved oppløysing av selskapet no og overføring av bygget til kommunen.

Fylkeskommunen bruker bygga fullt ut til aktivitet som gjev rett på kompensasjon (eigen bruk). Gloppen kommune bruker begge bygga (bad- og idrettsbygget og skule- og kulturbygget) til både verksemd som gjev rett på kompensasjon og verksemd som ikkje gjev rett på kompensasjon (utleige av idrettshall, sal av billetter, sal av mat og kommersielle arrangement)

Om ein gjennomfører oppløysinga og deler bygningane mellom eigarane, vil kommunen og fylkeskommunen eige bygga direkte. Partane vil då ikkje få inngåande meirverdiavgift på husleige, men på alle innkjøp/investeringar som vert gjort i bygga. Kommunen og fylkeskommunen vil

kunne frådragsføre/kompensere inngåande meirverdiavgift høvesvis etter bruken som for eigedommar vi elles har i porteføljen.

Når det gjeld meirverdiavgift ved gjensidige leigeforhold, må det avklarast nærare med Skatteetaten. I utgangspunktet er utleige av fast eigedom unnateke meirverdiavgift, men vi kan velje å gjere utleigeforholda avgiftspliktige dersom dei vert brukt i avgiftspliktig verksemd som gjev rett på kompensasjon. For at slik utleige ikkje skal få konsekvensar for frådrag/kompensasjon av meirverdiavgift, må utleiga omfattast av ei frivillig registrering både i kommunen og fylkeskommunen. PwC rår til at dette tilhøvet vert avklart gjennom ei bindande førehandsutsegn frå Skatteetaten.

Sidan Trivselshagen IKS har motteke spelemidlar, må selskapet søkje Kulturdepartementet om samtykke før ei ev. oppløysing av selskapet. Fylkesrådmannen går ut frå at så lenge bruken av bygga er den same som i dag, vil ikkje departementet motsetje seg ei overdraging av bygga til kommunen og fylkeskommunen.

Korkje Gloppen kommune eller Sogn og Fjordane fylkeskommune har overført heimel til dei aktuelle eigedomane til Trivselshagen IKS. Kommunen og fylkeskommunen er i dag høvesvis festar og heimelshavar til eigedomane, og det vil såleis ikkje påløpe dokumentavgift i samband med ei ev. deling av eigarskapen. Dette er under den føresetnad at kvar av partane overtek bygningar på den enkelte sin eigen eigedom/festegrund, dvs. skule- og kulturbygget for fylkeskommunen sitt vedkomande og bad- og idrettsbygget for kommunen sitt vedkomande.

Personale

Overfor dei tilsette vil ei ev. oppløysing av Trivselshagen IKS, med overføring til kommunen og fylkeskommunen, bli vurdert som ei verksemdsoverdraging etter arbeidsmiljølova. Det klare utgangspunktet ved verksemdsoverdraging er at dei tilsette sine rettar og plikter som følgjer av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet elles, skal overførast til ny arbeidsgjevar.

Per mai 2019 er det 22 tilsette i selskapet, fordelt på 12 årsverk. Elleve av dei tilsette har faste stillingar, medan dei elleve andre er mellombels tilsette. Dei tilsette er i hovudsak knytt til kvar sine bygg.

Dersom fylkeskommunen overtek eigedomsretten til skule- og kulturbygget, legg fylkesrådmannen til grunn at fylkeskommunen vil overta arbeidsgjevaransvaret for dei tilsette som i dag har arbeidsplassen sin i dette bygget.

Økonomi- og budsjettkonsekvensar

PwC har sett nærare på dei økonomiske konsekvensane av ei opplysing av selskapet, med utgangspunkt i budsjett for Trivselshagen IKS 2019 og utrekningane frå selskapet. Det er likevel usikkerheit knytt til dette, då det ikkje har vore sett på dei enkelte kostnadane i detalj. Det er og viktig å ta med i vurderinga at fleire av utgiftene i budsjettet truleg ikkje vil påløpe i same form og storleik etter ei ev. oppløysing.

Berekningane til PwC viser at fylkeskommunen på det lågaste estimatet vil få om lag 700.000,- kr i årleg reduksjon og for det høgaste estimatet om lag 1.800.000,- kr i årleg kostnadsreduksjon.

Når det gjeld verdiar og fordeling av desse, er det t.d. vanskeleg å vurdere marknadsverdien av bygga, då framtidige inntekter og driftskostnader vil kunne påverke reell verdi. Berekningane til PwC føreset at vi legg til grunn verdiar og gjeld på bygga slik det ligg i rekneskapen. Då vil fylkeskommunen ved ei oppløysing realisere ein meirverdi på omlag 19 mill. kr, medan kommunen vil realisere ein mindreverdi på omlag 3 mill. kr. Etter utbetaling av forventa spelemidlar på 18 mill. kr vil kommunen realisere ein meirverdi på om lag kr 15 mill. kr.

Oppløysing og framtidig samhandling/dialog

Partane er avhengig av ei god samhandling mot ei ev. oppløysing og i eit framtidig gjensidig leigetilhøve. Dersom ein vel denne løysinga, skal eit selskap oppløysast, kvar av partane skal eige ein del og det skal opprettast gjensidige leigeavtalar basert på faktisk bruk. Kvar av partane vil då få inntekter frå ekstern bruk, i motsetning til i dag.

Det er viktig å sikre tett dialog mellom partane, spesielt med omsyn til at det vert føreseielege leigekostnader. Vidare skal detaljar omkring leigeperiode, fakturering, kostnadsdeling, framleige, m.m., avklarast i denne prosessen.

Alternativ til oppløysing

- Det er eit alternativ for fylkeskommunen å gå vidare med IKS'et og eigarskapen slik det er i dag. Som fylkesrådmannen i tidlegare sak har peika på, føreset det at dei føreslegne tiltaka i rapport frå Vidsyn Rådgivning AS vert følgde opp og at selskapet får på plass eit system som fordelar inntekter og utgifter på ein rettvis måte i samsvar med intensjonen (jf. FU sak 10/19, pkt.2)

Dette er og grunnlaget for tilrådinga med å endre selskapet mot eit meir tydeleg eigedomsselskap. Dette er og omtalt i rapporten frå Vidsyn Rådgivning AS:

Tiltak 16, tilråding:

«Styret bør starte arbeidet med å føre selskapet attende til å bli eit meir tydeleg eigedomsselskap»

Bakgrunnen for denne tilrådinga er:

«Utviklinga mot eit selskap som òg driv innhald og tenester som t.d. ansvaret for badevaktene har ført til at grensesnittet, særleg mot kommunen sine tenester, inntekter og kostnader er blitt meir og meir uklart. Her ligg truleg mykje av årsaka til fleire av konfliktane og samarbeidsproblema.»

- PWC har og sett på eit alternativ med å gjere IKS'et om til eit reint eigedomsselskap. Dette er då eit alternativ der selskapet vert eit «papierselskap», der dei tilsette blir flytta ut av selskapet og over i høvesvis fylkeskommunen og kommunen. Regelverket knytt til verksemdsoverdraging og omorganisering vil også gjelde for dette alternativet. Ei slik omdanning av selskapet betyr i flg. PWC lite eller ingenting i høve kostnadsfordelinga mellom partane dersom ein held seg til dei kostnader og inntekter som fylgjer av budsjettet for 2019.

Fylkesrådmannen tilrår at fylkeskommunen ikkje går vidare med dette alternativet. Eit «papierselskap» skal uansett administrerast, ha eit fungerande styre, representantskap, forvalte leigekontraktar, osv.

Etter fylkesrådmannen si vurdering vil ei løysing med eit «papierselskap» styrke spørsmålet om i kva grad ein treng dette, då Vestland fylkeskommune vil ha ei eigedomsavdeling som fullt ut er i stand til å drifte slike areal i eiga portefølje.

Vegen vidare

Rapporten til PWC peikar på at det i all hovudsak er mindre skilnader mellom dei ulike måtane å organisere bygningane i Trivselshagen på når det kjem til kostnadsfordeling. Fordelingsnøkkelen for utrekning av leigebeløp har størst innverknad i denne samanheng. Elles er det moment knytt til meirverdiavgift som talar for å behalde Trivselshagen IKS, då ei oppløysing vil føre til krav om tilbakebetaling av frådragsført meirverdiavgift dersom oppløysing skjer raskt (innan 2,5 år).

I det vidare arbeidet med vurderinga av organiseringa, samt ved gjennomføring av eventuelle endringar, må eigarane m.a. drøfte og avklare:

- Korleis få til ei rettvis fordeling av inntekter/utgifter i høve bruk, herunder korleis skal leigebeløp reknast ut?
- Korleis skal gjeld og verdiar ev. fordelast
- Avklare skatte- og avgiftsmessige forhold med Skatteetaten.
- Sikre tidleg og tilstrekkeleg involvering av og informasjon til tillitsvald/tilsette.

Både av omsyn til eigen kapasitet og kompetanse er det naudsynt å kjøpe noko bistand frå PwC i det vidare arbeidet og. Desse kostnadane vil fylkesrådmannen innarbeide i budsjett rapport pr. 2. tertial 2019.

3. Konklusjon

Både rapporten frå Vidsyn Rådgivning og rapporten frå PwC stadfestar at det er ei skeivfordeling i høve fordeling av driftskostnader og -inntekter, samt aktivitet og utleige av fellesareal.

Det er viktig å merke seg at PwC har vurdert dette med utgangspunkt i budsjettet for Trivselshagen IKS 2019. Fordelinga gjev eit estimat på kva dei økonomiske konsekvensane kan bli. Det er viktig å ta med i vurderinga at fleire av kostnadane i budsjettet ikkje vil påløpe i same form og storleik etter ei ev. oppløysing, slik at den estimerte reduksjonen i årlege utgifter for fylkeskommunen truleg er større.

Fylkesrådmannen vil tilrå at vi vidarefører arbeidet med å vurdere alternativ organisering av Trivselshagen IKS og at det no er naudsynt å gå i tingingar med Gloppen kommune omkring dette. Samstundes må vi føresette at styret arbeider med oppretting av tiltak skissert i Vidsyn Rådgjeving sin rapport. Fylkesrådmannen ser ikkje føre seg å tinge med Gloppen kommune samstundes som styret i selskapet arbeidar med dei tilrådde tiltaka og vil etter fristen 15 august i år (jf. pkt. 3 i FU sak 10/19 den 06.03.19) ta kontakt med Gloppen kommune for å starte dialogen og tingingane i denne saka.

Det er fylkesrådmannen si vurdering at fylkeskommunen som eigar på denne måten tek tak i situasjonen og ynskjer å «rette opp skuta», slik no to eksterne rapportar peikar på at det er trong for.

Om ikkje vi lukkast med dette, vil fylkesrådmannen innstille på å at fylkeskommunen trer ut av IKS'et, eigarane tek med sin del av buet og det vert oppretta gjensidige leigeavtalar med kvarandre.