

Forundersøkelse for kontrollutvalgene

SAMARBEIDSRÅDET FOR NEDRE ROMERIKE PENGESTØTTE, PROSJEKTMIDLER OG HABILITET

KOMMUNENE AURSKOG-HØLAND, NITTEDAL, RÆLINGEN OG SØRUM

FEBRUAR 2016

INNHold

1 Innledning	5
1.1 Kontrollutvalgenes bestilling	5
1.2 Konklusjon etter gjennomføring av forundersøkelsen	5
1.3 Problemstillingene	5
1.4 Metode og avgrensinger	6
2 Støtte til Bene kommune i Latvia i 2001/2002	7
2.1 Innledning	7
2.2 Latvia	7
2.3 Regnskapsførte opplysninger	11
2.4 Styrebehandling	11
2.5 Revisjonens vurdering	13
3 Bevilgede prosjektmidler	15
3.1 Innledning	15
3.2 Bakgrunn – SNRs prosjektportefølje i 2011	15
3.3 Nærmere om daglig leders bekymring for prosjektoppfølgning	16
3.4 Bruken av midlene, bevilgninger og regnskap	17
3.4.1 Bruken av midlene	17
3.4.2 Budsjett	18
3.4.3 SNRs regnskap når det gjelder prosjektene	18
3.5 Revisjonens vurdering	18
4 Habilitetsreglene	21
4.1 Innledning	21
4.2 Kort om habilitetsreglene	21
4.3 Problemstillinger	21
4.3.1 Underproblemstilling A – situasjoner mot kommunene	22
4.3.2 Problemstilling B – situasjoner mellom selskapene	22
4.3.3 Problemstilling C – sammenblanding av interesser	23
4.4 Revisjonens vurdering	24
VEDLEGG 1 – NOTAT OM HABILITET	25

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgenes bestilling

Kontrollutvalgene i Aurskog-Høland, Nittedal, Rælingen og Sørumsund har bestilt en felles forundersøkelse av enkelte avgrensede forhold/problemstillinger som har fremkommet i pressen i forbindelse med en revisjonsrapport som tok for seg internkontroll og virksomhetsstyring i SNR¹.

Kontrollutvalgene fattet følgende likelydende vedtak:

1. Kontrollutvalget bestiller en forundersøkelse fra revisjonen som tar sikte på å avklare de tre beskrevne problemstillingene.
2. Eventuelle forhold som ikke lar seg avklare i forundersøkelsen skal kvitteres ut i en prosjektplan. Kontrollutvalget vil ta stilling til denne planen og vurdere om man ønsker å gå videre med en mer inngående undersøkelse.
3. Forundersøkelsen og eventuell prosjektplan leveres innenfor rammen av 75 til 100 timer og leveres til behandling senest 5. april 2016.

1.2 Konklusjon etter gjennomføring av forundersøkelsen

Etter revisjonens oppfatning er de tre problemstillingene besvart på en tilfredsstillende måte og det synes derfor ikke å være grunnlag for å gå videre med nærmere undersøkelser. Med bakgrunn i denne konklusjonen er det derfor ikke utarbeidet noe forslag til en prosjektplan for mer inngående undersøkelser av forholdene.

1.3 Problemstillingene

Problemstillingene som ønskes undersøkt, er sitert nedenfor. De er hentet fra saksframstillingen lå til grunn for vedtakene i kontrollutvalgene.

Problemstilling 1 – se kapittel 2

Kontrollutvalgene formulerte problemstillingen slik:

Det blir påstått at det er gitt en takkegave i 2001, i forbindelse med en studietur til Latvia, på 139.000 kr til nytt rådhus i Latvia.

Kontrollutvalget ønsker å få vite om gaven ble gitt og brukt til rett formål, var det budsjettet og godkjent av styret, og er det bokført i selskapets regnskap?

¹ Rapport levert av Romerike revisjon på bestilling fra styret i SNR

Problemstilling 2 – se kapittel 3

Kontrollutvalgene formulerte problemstillingen slik:

Tidligere daglig leder i SNR orienterte styret via et styredokument i 2011 at man ikke kjenner til bruken av ca. to millioner bevilgede kroner. Dette skal være dokumentert i et styredokument fra september 2011.

Kontrollutvalget ønsker å få svar på hva pengene opprinnelig var bevilget til? Hvis pengene ikke ble brukt til bevilget formål – hva ble så pengene brukt til? Er det bokført noe i regnskapet vedrørende de bevilgede pengene?

Problemstilling 3 – se kapittel 4

Kontrollutvalgene formulerte problemstillingen slik:

Tidligere ordfører i Skedsmo var samtidig styreleder i kunnskapsbyen Lillestrøm og SNR.

Kontrollutvalget ønsker å få vite hvordan habilitetsreglene har blitt ivaretatt i styret i SNR? Har det vært en sammenblanding av interesser ved det nære forholdet mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm?

1.4 Metode og avgrensinger

Metoder for forvaltningsrevisjon (RSK001) er lagt til grunn så langt den passer.

Revisjonen har gjennomført en forundersøkelse og det er derfor ikke utarbeidet revisjonskriterier.

Revisjonen besvarer spørsmålene basert på tilgjengelig dokumentasjon og samtaler med enkelte personer.

Når det gjelder den første problemstillingen ligger den omtalte studieturen 14 år tilbake i tid, noe som det viser seg at får betydning for detaljnivå i revisjonens undersøkelse. En utfordring i denne forbindelse har vært at oppbevaringsplikten for regnskapsinformasjon og banktransaksjoner er 10 år. Revisjonen har hentet informasjon fra granskningsrapporten om vannverkssaken og tilgjengelig informasjon fra regnskapet for SNR i perioden 2011-2013. I tillegg har vi gjennomført samtaler med nøkkelpersoner som kjente godt til de underliggende forhold den gang.

Den andre problemstillingen besvares med utgangspunkt i revisjonsrapporten som RRI leverte til styret i SNR. Forundersøkelsen tar ikke for seg bruken av midler ned på det enkelte prosjekt som det ble bevilget penger til både før og etter 2011.

Den tredje problemstillingen besvares ut fra en prinsipiell og overordnet tilnærming.

Når det gjelder avgrensning og angrepsvinkel har revisjonen også tatt hensyn til føringer som kontrollutvalgenes medlemmer har gitt uttrykk for i møtene om denne saken.

2 STØTTE TIL BENE KOMMUNE I LATVIA I 2001/2002

Problemstilling 1

Kontrollutvalget formulerte problemstillingen slik:

Det blir påstått at det er gitt en takkegave i 2001, i forbindelse med en studietur til Latvia, på 139.000 kr til nytt rådhus i Latvia.

Kontrollutvalget ønsker å få vite om gaven ble gitt og brukt til rett formål, var det budsjettet og godkjent av styret, og er det bokført i selskapets regnskap?

2.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres for studieturen som Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR) har til Latvia i 2001, og særlig om besøket i Bene. Bakgrunnen for at kontrollutvalget tar opp denne saken er blant annet et oppslag i Romerikes Blad den 5. juni 2015. I artikkelen omtales en gave til reparasjon av rådhuset i byen Bene, og det reises spørsmål ved om rådhuset overhodet eksisterer. Det etterlatte inntrykket av artikkelen er om pengene ble brukt til dette formålet. Det heter følgende i artikkelen:

Bybesøk: Her i den lille byen Bene i Latvia, fikk byens rådhus nytt tak, takket være Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Det har ikke lyktes Romerikes Blad å finne det aktuelle rådhuset.

Deretter redegjøres for regnskapsførte opplysninger om studieturen i 2001, takkegaven i 2002 og til slutt redegjøres for kommunenes tilbakebetaling til SNR for takkegaven i 2003. Til slutt redegjøres for sakens behandling i SNR.

2.2 Latvia

Studietur

Den 10.-14. oktober 2001 arrangerte SNR studietur til Latvia (granskningsrapport i vannverkssaken). Det står i rapporten at turen gikk til Riga og regionen Dobeles. Programmet for turen er datert 26.7.2001 og viser dagsbesøk i blant annet Bene, med overnatting i området (ibid). Temaene for turen var demokratibyggning² og offentlige tjenester, undervisning og næringslivet i regionen (ibid).

Gjennom granskingsarbeidet i vannverkssaken avdekkes at NRV deltok i et hjelpeprosjekt i kommunen Bene i Latvia (granskingsrapporten punkt 28.1). Rapporten forklarer bakgrunnen for NRVs engasjement på denne måten:

² Hans-Marius Johnsen, daværende ordfører i Sørumsdal og styreleder i SNR, erindrer at SNR hadde en gjensitt fra Latvia, via Kommunesektorens Organisasjon (KS). KS ønsket at kommunene skulle skaffe vennskapskommuner i Latvia, og gikk i bresjen for dette i forbindelse med demokratibyggning i landet.

En artikkel i den latviske avisen Zemgale datert 09.09.2003 forklarer at bakgrunnen for hjelpeprosjektet var et møte i en lokal Rotary klubb (i Norge [granskingsgruppens kommentar]) hvor Tamara Egelund ble bedt om å holde et lite innlegg om Latvia. På slutten av møtet ble hun spurt om det kunne være et praktisk prosjekt som klubben kunne ta seg. Hun la frem fem prosjekter og det ene var «rent drikkevann». Kilden til opplysningene er ifølge avisen Tamara Egelund. Tamara Egelund har latvisk bakgrunn, tilhørighet til Bene og bor i Norge pr. i dag. Hun har vært pådriver i flere hjelpeprosjekter til Latvia, herunder juleflyene til SAS.

SNR har arrangert flere studieturer i årenes løp. Foranledningen til at studiereisen til Latvia i 2001 omfattet Bene, skal være NRVs engasjement i denne kommunen (granskingsrapporten punkt 28.1.1).

Romerikes Blad intervjuet Hans Marius Johnsen³ fra avgangshallen på Gardermoen, før avreise til Riga i Latvia, og avisen skriver blant annet:

Målet for turen til Latvia er å besøke en region 10 mil sør for Latvias hovedstad. Her skal Nedre Romerikes utsendte besøke bedrifter, skoler, renovasjonsselskap og vannverk, og de skal møte representanter for den kommunale forvaltningen.

Nittedal kommune deltar ikke på studieturen i følge oppslaget i RB⁴. Andreas Hamnes fra Skedsmo, Mette Korsrud og Arne Heilemann fra Lørenskog, Hans Marius Johnsen og Ranveig E. Eide fra Sørums, Margarita Rambøl og Per Kongsnes fra Rælingen, Karin Gulbrandsen og Maar Stangeland fra Aurskog-Høland samt Hallstein Flesland og Kjell E. Værnør fra Fet er med på turen. Dessuten er Ivar T. Henriksen, NRV/RA2, og Erik Steensrud fra ROAF med på turen. Det er også med en lokalkjent tolk på turen (Flesland/fotos). I følge opplysninger i granskingsrapporten deltar også styreleder i AEV⁵. Tolk heter Tamara Z. Egelund (granskingsrapporten⁶).

Takkegave etter besøk i Bene

I Romerikes Blad⁷ siteres Johnsen slik før avreise til Riga:

- Vi vil se hvilket behov de har, og om vi kan bistå regionen med enkle midler. I tillegg lærer vi alltid noe når vi er ute og reiser – om ikke annet at vi skal være glade for det vi har, sier Johnsen, og legger til at det også blir tid til møte med den norske ambassadøren til Latvia og borgermesteren i Riga, i tillegg til både formelle og uformelle samtaler mellom turdeltakerne.

Revisjonen har snakket med to daværende ordførere, Hans Marius Johnsen og Hallstein Flesland⁸, som begge forteller at de husker både turen og besøket hos administrasjonen i Bene godt. Johnsen forteller om dårlig vær og at det regnet inn i kommunehuset, som etter hans erindring opprinnelig hadde vært et slott. Han forteller videre at de ikke hadde penger til oppussing. Fylkeskommunen og kommunene i SNR kom til enighet om å spleise på oppussing. Forutsetningen var en bindende pris

³ Hans Marius Johnsen, daværende ordfører i Sørums og styreleder i SNR.

⁴ «Bare kriserammede Nittedal valgte å stå over hyggeturen» skriver RB.

⁵ AEV: Akershus Energi Vannkraft AS, Rånåsfoss

⁶ Johnsen husker at de fikk hjelp av Egelund før turen da hun deltok som tolk i noen møter, men husker ikke at hun var med på selve turen.

⁷ I RB 4.6.2015 siteres dette utdraget fra intervjuet med Johnsen: «- Vi er i en prosess der vi diskuterer strukturen til SNR, hvordan vi skal få noe mer matnyttig ut av samarbeidsrådet. Derfor er det også nyttig at lederne for de største interkommunale selskapene er med.»

⁸ Hallstein Flesland, daværende ordfører i Fet

og sikkerhet for at arbeidet ble utført av et seriøst firma, etter norske regler. Dessuten mener han at kommunene delte kostnaden til taket på rådhuset i Bene etter kommunistørrelse og etter demokratiske vedtak i egne kommuner.

Hallstein Flesland forteller at de ble bevertet og vist rundt, og fikk se fortvilelsen til de ansatte som blant annet fortalte om vannlekkasje fra taket i det lokale rådhuset og generelt dårlige forhold, både for kommuneadministrasjonen og innbyggere på den tiden. SNR vurderte derfor – levestandsmessig, i forhold til de ansatte – at de ville hjelpe dette samfunnet med en takk for bevertning og omvisning.

Flesland husker det ikke eksakt, men antar at SNR sa de ville betale for reparasjon innenfor en avtalt ramme som «jeg mener å huske var på max NOK 150 000». Avtalen var at de skulle sende over «Prosjektregnskapet» når taket var lagt, slik at vi skulle være sikker på at pengene gikk til det avtalte formålet».

Tamara Z. Egelund forteller at hun var med på turen som guide/tolk. Hun forteller at hun husker turen veldig godt, spesielt fordi de som deltok var fornøyd med turen og lurte på om det var noe som kunne gjøres for å hjelpe. Det kom da fram et behov for å tette rådhuset i Bene.

Rådhuset i Bene

På tidspunktet for studieturen hadde kommuneadministrasjonen i Bene overtatt et gammelt slott som de brukte som rådhus. Slottet var opprinnelig et gammelt jaktslott. I sovjetperioden ble deler av slottet brukt som kontor for kollektivet, og deretter forfalt det forteller Egelund i samtale med revisjonen.

Hun og ektemannen har vært i Bene i ettertid og sett at taket er i orden med nye renner og nedløp. Hun forteller at det «lille, gamle slottet» er dagens rådhus etter at administrasjonen ble fratatt rådhuset sitt, etter sovjetperioden, fordi de opprinnelige eierne ville ha det tilbake⁹. Slottet er i dag både rådhus, legesenter og samfunnshus i Bene. De tidligere kommunene Bene og Auce er sammenslått i dag. Bene består som en kommunedel i kommunen etter sammenslåingen forteller hun til slutt.

I en artikkel i avisen Zemgale den 16. november 2004 med bilder av slottet står det at «vi må takke norske velgjørere som hjalp oss»¹⁰. Sammen med artikkelen vises bilder av slottet slik det var opprinnelig og etter restaurering.

På spørsmål fra revisjonen om hjelp til å finne fram til bilder av rådhuset, har Egelund bistått revisjonen med bildet av det restaurerte slottet (rådhuset) nedenfor.

Det restaurerte slottet eller rådhuset i Bene så slik ut i 2010:

⁹ I Dagbladet 28.12.2000 berømmes Egelund for sin innsats for å hjelpe Latvia. I artikkelen framkommer at «[n]i norske sparebanker har gått sammen for å kjøpe kommunehuset i Bene, etter at administrasjonen var kastet på gata da de opprinnelige eierne av huset kom og krevde det tilbake.» Revisjonen har oversendt bildene av slottet til Flesland som forteller at tiden har gått, og at han verken kan bekrefte eller avkrefte at bildene viser rådhuset som SNR besøkte i Bene.

¹⁰ Oversatt av Tamara Z. Egelund.



Kilde: <https://en.wikipedia.org/> Bene manor 2010.

Revisjonen har deretter funnet fram til et bilde av slottet slik det så ut i år 2000 (ut fra dato på bildet):



Kilde: [wikimedia.org/wiki/ Benes muizas pils 2000-06.23](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Benes_muizas_pils_2000-06.23)

Revisjonen har i tillegg forespurt den norske Ambassaden¹¹ i Latvia, per e-post, om rådhuset i Bene. Revisjonen får opplyst at Bene var en egen kommune (Bene parish) innen Dobeles rajons (Dobeles rajons) med rådhuset i Bene slott. Her viser ambassaden til en lenke som viser bilde av rådhuset/det lille gamle slottet som vist på det øverste av de to bildene ovenfor. Ambassaden opplyser videre at Bene har vært en administrativ del av Auce kommune siden 2009 som følge av en administrativ reform i Latvia. Som en administrativ del av Auce har Bene sin egen administrasjon som befinner seg i Bene slottsbygningen (med lenke til kommunens hjemmeside).

¹¹ E-post til ambassaden 6.1.2016 besvart 7.1.2016.



Bēne parish

Bēne manor

Bēne manor was formed at the end of the 16th century. It was governed by Dr. Bergs the councillor for the Land Lord of Kurland. The Manor was built at the end of 19th century in the Neo-gothic style, but later it has been partly rebuilt. The other manor premises – the big granary, cattleshed, farm – hand houses, water and steam mill have still remained.

In 1905 the Baron's Castle was burned down. Later it was renovated, but simpler and not so big. At present Castle holds the premises of self – government.

Centrālais laukums 3, Bēne

GPS 56.4856726, 23.0635142



Bēne manor

2.3 Regnskapsførte opplysninger

I 2001-2004 førte Nittedal kommune¹² regnskapet for SNR. En gjennomgang av regnskapet viser at SNR

- gjennomførte en studietur til Latvia i 2001
- overfører penger som støtte til Latvia i 2002 med 139 000 kroner
- betaler 125 kroner for transaksjonen
- fakturerer kommunene (11 125 kroner per kommune), NRV/RA2 og AEV (25 000 kroner hver).

Regnskapet viser at transaksjonene tekstes «rehab.rådhuset i Latvia», «bidrag rådhus Latvia og «bidrag latvia». I og med at oppbevaringsplikten på 10 år er overskredet, er bilagene ikke lenger tilgjengelig i Nittedal kommune.

Banken er kontaktet¹³ og har gitt tilbakemelding om at transaksjoner fra den tiden ikke lenger kan spores. Oppbevaringsplikten på 10 år er overskredet. Banken kan heller ikke bekrefte hva en transaksjon til utlandet koster i 2002. Revisjonen antar at en overføring til Latvia kan ha kostet 125 kroner i 2002.

2.4 Styrebehandling

Det framkommer ovenfor at det var enighet blant deltakerne fra kommunene og fylkeskommunen om å spleise på en takkegave som skulle gå til tetting av rådhuset. Johnsen forteller også at rådmannen i Nittedal, Kjell Pettersen, ordnet med det praktiske i forbindelse med gaven i og med at han ledet rådmannslauget på den tiden.

Flesland forteller at bidraget fra SNR, fordelt på hele nedre Romerikes befolkning, er et lite bidrag som han kan stå med rak rygg og forsvare at ble gitt til et lokalsamfunn i nød.

¹² Fullmakt til å gjøre undersøkelser gitt av rådmannen i Nittedal.

¹³ Fullmakt innhentet fra nåværende styreleder i SNR.

Granskingsrapporten (punkt 28.1.1) i vannverkssaken gir følgende opplysninger om at SNR fattet vedtak om takkegaven:

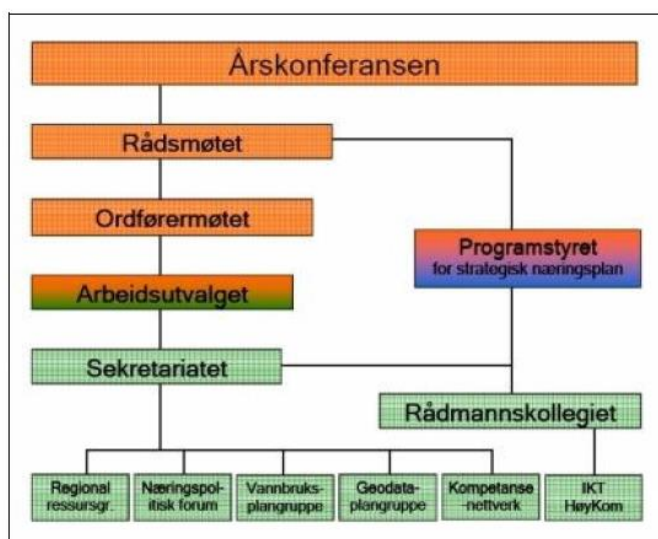
I møte i SNR den 03.09.2002 ble det fattet vedtak om å dekke kostnadene til renovering av rådhuset i Bene. Kostnadene til dette beløp seg til kr 139 000, basert på opplysninger fra ordføreren i Bene. SNRs arbeidsutvalg anmodet i brev av 04.11.2002 til NRV/RA-2 og Akershus Energi om å hver bidra med kr 25 000. Kostnaden for NRV/RA-2 ble bokført i regnskapet med kr 12 500 på hver av selskapene.

SNR var organisert med et arbeidsutvalg i 2002. I rapporten «Evaluering av samarbeidsrådet for nedre Romerike» er organiseringen av SNR framstilt (Telemarksforskning, 2008). Om organiseringen av SNR heter det i kapittel 7.1 om *utvikling over tid* blant annet:

SNR har nå eksistert i 10 år. Etter splittelsen av Romerike regionråd, blir det hevdet at ØRU ble etablert som et mer profesjonalisert organ med egne ansatte, mens SNR i de første årene blir karakterisert som en dugnadsorganisasjon. I SNR hadde man på den tiden et arbeidsutvalg som besto av to politikere og to rådmenn. Oppgaver knyttet til utarbeidelse av saksframlegg ble fordelt på rådmennene i samarbeidskommunene. Man hadde kun en halv stilling til sekretær, og regnskapet ble ført av Nittedal kommune. Organisasjonen har etter hvert utviklet seg til å bli mer profesjonell, bl.a. ved at man har fått ansatt en fast daglig leder i tillegg til at man har sekretær i halv stilling. Man har også hatt en egen prosjektstilling knyttet til arbeidet med strategisk næringsplan, men for tiden er denne stillingen ubesatt.

I rapportens kapittel 2.2 er organiseringen vist slik den var i 2008 (ibid):

administrasjonene. Samarbeidsrådets arbeidsutvalg består av de to lederne og de to nestlederne i rådet og i rådmannskollegiet. Arbeidsutvalget har som oppgave å planlegge og koordinere virksomheten i rådet.



Figur 2 Organisering av SNR. ² Oransje farge betyr politisk representasjon, grønn er offentlig ansatte og blå er næringslivsrepresentanter.

2.5 Revisjonens vurdering

Revisjonen søker i dette kapitlet å besvare om gaven ble gitt og brukt til rett formål, om den er budsjettert og godkjent av styret, og om den er bokført i selskapets regnskap. Det ligger ikke til revisjonen å ta stilling til hensiktsmessigheten av en slik støtte.

Revisjonen vurderer det slik at det er overveiende sannsynlig at pengene går til formålet som var reparasjon av rådhuset i Bene. Studieturen, utbetalingen av støtte og tilbakebetalingen fra kommunene m.fl. er bokført i SNRs regnskap i 2001, 2002 og 2003. SNR sendte regning til kommunene og fylkeskommunen på til sammen 89 000 kroner mens NRV/RA-2 og AEV fikk hver sin regning på 25 000 kroner – til sammen 139 000 kroner.

I granskingsrapporten er det dokumentert at SNR i møte den 3. september 2002 vedtar å dekke kostnadene til renovering av rådhuset i Bene.

Denne forundersøkelsen dokumenterer ikke om beløpet er budsjettert med en egen budsjettpost i SNRs budsjett. Forundersøkelsen dokumenterer heller ikke om vedtaket som ble fattet, er gjort av styret i SNR. Det er en viss sannsynlighet for at granskingsrapporten, slik revisjonen ser det, henviser til vedtak i arbeidsutvalget og ikke et styrevedtak.

Revisjonen vurderer det imidlertid slik at det er sannsynliggjort at det var enighet om å dekke kostnadene blant deltakerne fra SNR. De som deltok på studieturen var styret i SNR med et unntak, ordføreren i Nittedal. Styret i SNR består som kjent av ordførerne i deltakerkommunene (Aurskog-Høland, Fet, Rælingen, Sørumsdal, Skedsmo, Lørenskog og Nittedal) og fylkesordføreren. I tillegg var rådmennene i kommunene, med unntak for Nittedal, med på studieturen. Fylkeskommunens deltakelse på turen er ikke dokumentert, men regnskapet viser at de ble fakturert på lik linje med medlemskommunene i SNR.

Revisjonen har dessuten påvist, ved hjelp av to helt uavhengige kilder, at det er et rådhus i Bene.

Revisjonens konklusjon er at kontrollutvalgene anbefales å avslutte saken på bakgrunn av de undersøkelsene som revisjonen har gjennomført, og det er dermed ikke grunnlag for å foreta nærmere undersøkelser i saken. Konklusjonen baserer seg på at

- det har nå gått mer enn 14 år fra støtten ble gitt
- støtten ble gitt som en håndsrekning til, og en takk, til et samfunn som på det tidspunktet «var i nød», sammenlignet med levevilkårene i Norge på samme tid
- det er hevet over tvil at støtten faktisk ble brukt til formålet - å tette rådhuset.

3 BEVILGEDE PROSJEKTMIDLER

Problemstilling 2

Kontrollutvalgene formulerte problemstillingen slik:

Tidligere daglig leder i SNR orienterte styret via et styredokument i 2011 at man ikke kjenner til bruken av ca. to millioner bevilgede kroner. Dette skal være dokumentert i et styredokument fra september 2011.

Kontrollutvalget ønsker å få svar på hva pengene opprinnelig var bevilget til? Hvis pengene ikke ble brukt til bevilget formål – hva ble så pengene brukt til? Er det bokført noe i regnskapet vedrørende de bevilgede pengene?

3.1 Innledning

Problemstillingen som kontrollutvalgene viser til i sitt vedtak skriver seg fra et styremøte i SNR der prosjektporteføljen sto på dagsorden. I dette kapitlet kommer revisjonen nærmere inn på bakgrunnen for bevilgningene, nærmere om bevilgningene og regnskapsføringen av prosjektmidlene.

3.2 Bakgrunn – SNRs prosjektportefølje i 2011

I revisjonsrapporten til styret for SNR skriver revisjonen at

SNR deltok i en rekke prosjekter fra 2008. I årene fram til 2011 beskrives Strategisk næringsplan (SNP) som et eget prosjekt som inneholder en rekke enkeltprosjekter med spesifiserte mål og separat rapportering. Det var opprinnelig et eget programstyre for SNP, ledet av ordfører i Aurskog-Høland kommune fram til høsten 2007.

Videre skriver revisjonen i nevnte rapport

Omfanget av SNRs prosjektportefølje avtok i antall etter 2008. Generelt viser vår gjennomgang at prosjektene budsjetteres og minimum rapporteres i årsberetningene.

Styret i SNR har ved flere anledninger etterlyst rapportering om de prosjektene som SNR har deltatt i. Styret har for eksempel generelt bedt om bedre oversikt over økonomi, prosjekter og fond (styremøte 15.4.2010) og etterlyst konkret handlingsplan for hvert prosjekt og bedre prosjektrapportering (styremøte 19.8.2010). Tidligere daglig leder varslers på sin side om dårlig oversikt over budsjettene¹⁴ som SNR støtter (saksframlegg til møte 27.9.2011).

Strategisk Næringsplan (SNP) ble etter hvert avviklet, og prosjektene beskrives i handlingsplanene til SNR, blant annet for 2010 (revisjonsrapporten til styret i SNR, 57).

¹⁴ Daglig leder skriver at «det er ingen budsjettoversikt i de ulike prosjektene vi støtter,..»

3.3 Nærmere om daglig leders bekymring for prosjektoppfølgning

Tidligere daglig leder i SNR tiltrådte stillingen i august 2011 og var til stede på sitt første styremøte i samarbeidsrådet den 30. august 2011. Neste styremøte var den 27. september 2011.

Høsten 2011 er det kommunevalg og nyvalgte ordførerne utgjør styret i SNR etter konstituering i oktober. Omtrent samtidig ansettes nye rådmenn i noen av kommunene. Det var derfor stor utskifting både i politisk ledelse og administrativ ledelse i flere av kommunene denne høsten, og dermed også i SNRs styre etter møtet i september.

På styremøtet den 30.8.2011 legger daglig leder fram sak 45/2011 om videreføring av prosjekter i 2012 – finansiering og styring. I saken vises til at det særlig er prosjekter tilknyttet Strategisk næringsplan (SNP) som er av et visst omfang.

Videre vises det til at «[p]rosjektporteføljen knyttet til SNP er omfattende, og regionen har derfor hatt egen prosjektansvarlig fram til 1.7.2011». Videre står det:

De enkelte prosjektene er/har igjen vært ledet av eksterne prosjektledere. Rapportering, forankring og tilbakemeldinger er således et kritisk punkt i en slik organisering der SNR er en tung finansiell aktør.

Daglig leder vurderer modellen som ikke tilfredsstillende mht den styring SNR bør ha i denne type prosjekter med en så vidt omfattende finansiering.

På styremøtet den 27.9.2011 legger daglig leder fram sak 54/2011 om finansiering og budsjettopplegg 2012. I saken skriver daglig leder «[m]ed hensyn til ledelse av virksomheten, oversikt, styring og effektivisering nevnes noen utfordringer». Her står blant annet:

- Det er ingen budsjettoversikt i de ulike prosjektene vi støtter, dvs. at vi ikke kjenner bruken av ca. to millioner bevilgede kroner (2011), og vet derfor lite eller ingenting om kost/nytte faktoren¹⁵. At vi mottar standardiserte prosjektlederrapporter i ettertid er ikke tilfredsstillende.

- Prosjektene drives av eksterne prosjektledere som - ref. over - rapporterer svært lite på prosjektene.

- Stor prosjektportefølje i samarbeid med eksterne/private gir klare utfordringer i forhold til det regnskapssystem / den rapportering som benyttes internt i Skedsmo kommune (som p.t. er regnskapsfører).

Revisjonen har satt opp oversikten under som viser de prosjektene som omtales konkret i saksframlegget til møtene 30.8. og 27.9.2011. I tillegg har vi tatt med påfølgende bevilgning i 2013 for FEM-prosjektet. Oppsummert dreier dette seg om i overkant av 2 millioner kroner i 2011.

- InterReg FEM (1 og 2)
 - bevilget 150 000 kroner i 2011
 - vedtatt¹⁶ videreført i 2012 (150 000 kroner) og 2013 (70 000 kroner)
 - terminert fra SNRs side i 2013

¹⁵ Dette ble også sitert i RB den 7. mai 2015.

¹⁶ I styremøte 9.11.2011, sak 63/2011, vedtak om budsjett 2012.

- INNY (Industriell Nyskaping)
 - Prosjekt INNY initieres av SNR i samarbeid med Kjeller Innovasjon i 2010
 - bevilget 650 000 kroner i 2011
 - bevilget¹⁷ 750 000 kroner i 2012
 - terminert og ingen bevilgning i 2013
- Etablerertjenesten
 - daglig leder skriver om budsjett på 980 000 kroner som finansieres av andre
 - budsjett i null i 2011, 2012 og 2013, forutsetter finansiering fra Innovasjon Norge/Akershus fylkeskommune
- Bedriftsetablering/akkvisisjon mfl.
 - Bevilget 200 000 kroner i 2009 og 300 000 kroner i 2010
 - bevilget 300 000 kroner i 2011
 - videre bevilgning avhengig av resultatene i 2011 (vedtak i sak 22/2011) - terminert
- Samferdselsutredning
 - Prosjekt utenfor SNP
 - Bevilget 300 000 i 2011

3.4 Bruken av midlene, bevilgninger og regnskap

3.4.1 Bruken av midlene

For å svare på hva pengene er brukt til har revisjonen tatt utgangspunkt i SNRs årsberetninger for 2010 og 2011 i tillegg til revisjonsrapporten til styret i SNR fra januar 2015.

Både FEM-prosjektene og prosjektet Bedriftsetableringer og akkvisisjon var prosjekter i regi av Kunnskapsbyen Lillestrøm, mens INNY var et prosjekt i regi av Campus Kjeller/Kjeller Innovasjon AS¹⁸. Utbetaling til stønadsmottaker ble foretatt etter mottak av faktura og er, etter det revisjonen kan se, i samsvar med budsjettvedtak i SNR og avtaler med stønadsmottaker.

Interreg FEM-prosjektet omhandlet fornybar energi, energieffektivisering og miljø. Det totale budsjettet var på 28,7 millioner norske kroner der Kunnskapsbyen Lillestrøm var prosjekteier på norsk side og hovedprosjektleder. Blant finansørene på norsk side finnes, i tillegg til SNR, Akershus fylkeskommune, Hedmark Fylkeskommune¹⁹, Innovasjon Norge, Kunnskapsbyen Lillestrøm, kunnskapsparke og næringshager i Hedmark, Energiråd Innlandet og Sør-Østerdal regionråd (prosjektrapportering til SNR 2.10.2012, Kunnskapsbyen Lillestrøm).

I revisjonsrapporten til styret i SNR er det tatt med en oversikt som viser de forskjellige prosjektene for perioden 2008 – 2013 samt en oversikt over prosjektrapportering til styret. Videre omtales FEM-prosjektene, INNY samt Etablerertjenesten nærmere i rapporten til styret i SNR, ser rapportens kapittel 7.

¹⁷ I styremøte 9.11.2011, sak 63/2011, vedtak om budsjett 2012.

¹⁸ Campus Kjeller endret navn til Kjeller Innovasjon AS.

¹⁹ Hedmark Revisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon i 2015 av Interreg Sverige-Norge programmet 2007-13 i Hedmark.

3.4.2 Budsjett

I revisjonsrapporten vises en oversikt²⁰ over budsjetterte prosjektmidler for perioden 2008 – 2013. Oversikten inkluderer prosjektene under Strategisk Næringsplan (SNP) i tillegg til andre prosjekter, med unntak for Etablerertjenesten.

BUDSJETT PROSJEKTMIDLER							
Budsjett	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SUM
Sum prosjekter	2 482	2 130	2 900	2 500	1 296	470	11 778

Kilde: Revisjonsrapport januar 2015. Alle tall i hele tusen.

En gjennomgang av budsjett og regnskap for årene 2008 til 2013 viser at det i det store og hele er samsvar mellom budsjetterte og regnskapsførte midler. I revisjonsrapporten til SNR peker revisjonen på enkelte utfordringer i budsjett/regnskap:

- Årsbudsjettet er ikke fullstendig – etablerertjenesten budsjetteres ikke med realistiske inntekter og utgifter.
- Anordningsprinsippet følges ikke – enkelte tilskudd, for eksempel fylkeskommunens tilskudd til etablerertjenesten, bokføres etter kontantprinsippet.
- Måten regnskapet avlegges på gjør det utfordrende å følge tråden fra år til år fordi prinsippene endres og anordningsprinsippet ikke alltid følges.

3.4.3 SNRs regnskap når det gjelder prosjektene

Revisjonens gjennomgang av SNRs regnskaper viser at utgifter (herunder utbetalinger) og inntekter (herunder prosjektmidler fra andre) er bokført. Fra og med 2011 opplyses i note til regnskapet om det enkelte prosjekts utgifter. Dette er nærmere omtalt i revisjonsrapporten til styret i SNR under kapittel 8.

3.5 Revisjonens vurdering

Revisjonen søker i dette kapitlet å besvare spørsmål om de bevilgede midlene til prosjektene og bruken av disse.

Revisjonen vurderer det slik at daværende daglig leders uttalelse ut fra sin sammenheng må tolkes slik at han var bekymret for dårlig rapportering og hva SNR fikk igjen for de pengene de støttet de ulike prosjektene med. Revisjonen tolker det dermed ikke slik at bekymringen knyttet seg til at pengene har blitt borte eller at pengene ikke ble brukt til formålet. Dette understøttes også av revisjonens undersøkelser.

Styret hadde ved flere anledninger også etterlyst nærmere rapportering om prosjektene som SNR støttet. SNRs prosjektleder sluttet omtrent samtidig med at daværende daglig leder ble ansatt i 2011, noe som trolig også bidro til at det ble vanskelig å få oversikt over prosjektene. Revisjonen vurderer det slik at det er *denne* bekymringen som kommer til uttrykk i saksframlegget til styret den 27.9.2011. Bekymringen er nok mer uttrykk for at han mangler rapportering og oversikt, enn at pengene ikke er brukt til formålet.

²⁰ Oversikten er satt opp etter en gjennomgang av budsjetter og regnskaper.

Det er på det rene at midlene ble bevilget etter konkrete søknader. Det foreligger budsjettvedtak i forbindelse med den årlige budsjettbehandlingen. Det foreligger avtaler på det enkelte prosjekt og transaksjonene er så langt revisjonen kan se regnskapsført etter faktura. For å kunne undersøke nærmere hva pengene konkret er brukt til i prosjektene, må man eventuelt henvende seg til Kunnskapsbyen Lillestrøm og Kjeller Innovasjon AS (tidligere Campus Kjeller) for å få tilgang til prosjektdokumentasjonen. Revisjonen antar imidlertid at prosjektmidlene som ble utbetalt til Kunnskapsbyen Lillestrøm (FEM) og Kjeller Innovasjon AS (INNY) først og fremst ble brukt til finansiering av deres prosjektledelse i prosjektene.

I hvilken grad det var hensiktsmessig eller fornuftig å støtte prosjekter i regi av Kunnskapsbyen Lillestrøm eller Kjeller Innovasjon AS ligger utenfor revisjonens og kontrollutvalgenes mandat. Revisjonen bemerker at prosjektene bærer preg av innovasjon. Innovasjon er en kilde til verdiskaping og for utvikling av samfunnet. Generelt er det ofte slik at det kan ta lang tid før man ser konkrete resultater av innovasjon.

Revisjonens konklusjon er at kontrollutvalgene anbefales å avslutte saken på bakgrunn av de fremkomne opplysninger.

4 HABILITETSREGLENE

Problemstilling 3

Kontrollutvalgene formulerte problemstillingen slik:

Tidligere ordfører i Skedsmo var samtidig styreleder i Kunnskapsbyen Lillestrøm og SNR.

Kontrollutvalget ønsker å få vite hvordan habilitetsreglene har blitt ivaretatt i styret i SNR? Har det vært en sammenblanding av interesser ved det nære forholdet mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm?

4.1 Innledning

Kontrollutvalgene har bedt revisjonen om en nærmere undersøkelse av ovennevnte. Problemstillingen besvares ut fra en prinsipiell og overordnet tilnærming. Denne avgrensningen betyr at det ikke gjennomføres en detaljert undersøkelse av habilitetsspørsmålet for de enkelte styremøter i SNR.

I revisjonsrapporten om SNR ble det avdekket konkrete habilitetsspørsmål relatert til samarbeidsavtalen mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm fra 2009. En nærmere vurdering av problemstillingen vil, foruten en vurdering av habiliteten etter gjeldende regler, derfor også måtte foretas etter habilitetsreglene før endringer i loven i november 2011.

Vi vil i det følgende belyse de problemstillinger som reises innledningsvis. En nærmere omtale av SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm vil ikke bli gitt her, og vi viser til den behandling som er gitt dette i revisjonsrapporten om SNR, kapittel 6.

4.2 Kort om habilitetsreglene

Regelendringen om habilitet i forvaltningsloven (fvl) i november 2011 innebar blant annet at man er inhabil dersom man er styremedlem, medlem i bedriftsforsamling, eller har ledende stilling i et selskap som er part i en sak. Tidligere var det unntak for virksomheter som var fullt ut offentlig eid (fvl § 6 e). Endringen fikk først og fremst betydning for ordførere og andre folkevalgte, rådmenn og andre ansatte i kommunen som sitter i styret i et offentlig eid selskap.

Rent konkret innebærer dette at i de tilfeller selskapet er part i en sak hvor kommunen er involvert som part i form av en avtale, det er snakk om offentlig myndighetsutøvelse overfor selskapet, eller det snakk om bevilgninger til selskapet, vil det nødvendiggjøre en avklaring av de involverte personers habilitet.

4.3 Problemstillinger

I dette tilfellet vil habilitet på kommunens hånd hvor selskaper er part kun være relevant etter ovennevnte lovendring i 2011.

Underproblemstilling A blir i denne sammenheng om involverte fra kommunens side som også hadde en rolle i SNR, var inhabile i situasjoner hvor SNR var til behandling i kommunale organer.

Som nevnt ble det i revisjonsrapporten om SNR avdekket konkrete problemstillinger rundt habilitet relatert til mellomværender mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm.

Underproblemstilling B blir dermed om de involverte personer i selskapene har vært inhabile i de tilfeller selskapene har vært parter med hverandre.

Underproblemstilling C er om det har vært en sammenblanding av interesser mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm.

4.3.1 Underproblemstilling A – situasjoner mot kommunene

Har involverte fra kommunen vært inhabile i situasjoner hvor SNR har vært til behandling i kommunale organer?

Etter lovendringen i november 2011 engasjerte daglig leder i SNR advokatfirmaet Arntzen de Besche for å avgi en juridisk betenkning rundt denne problemstillingen. Betenkningen er datert 7. august 2012, se vedlegg 1, og konkluderer med at SNR utfra sin virksomhet og drift sjelden vil være anse som part i saken og dermed vil heller ikke en vurdering av habilitet være særlig relevant.

RRi har ikke gjennomgått behandlingen av enkeltsaker i de respektive kommunestyrer og har derfor ikke forutsetninger for å vurdere den løpende saksbehandlingen.

Vi anser det imidlertid betryggende at habilitet har blitt satt på dagsorden og man i denne sammenheng har villet avklare problemstillinger rundt dette gjennom en juridisk betenkning. En nærmere belysning av situasjonen har under enhver omstendighet styrket de involverte personers forutsetninger for å gjøre riktige vurderinger av egen habilitet når saker om SNR har vært til behandling i kommunale organer.

4.3.2 Problemstilling B – situasjoner mellom selskapene

Har de involverte personer i selskapene vært inhabile i de tilfeller SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm har vært parter med hverandre?

Som det fremkommer i revisjonsrapporten fra SNR var ordfører Anita Orlund styreleder i både Kunnskapsbyen Lillestrøm og SNR da avtalen om husleie ble signert. Orlund signerte avtalen på vegne av SNR.

Problemstillingen blir om Orlund kan ha brutt habilitetsreglene ved signering av avtalen.

Sentralt for en slik vurdering er hvorvidt forvaltningslovens regler om habilitet kommer til anvendelse. Følgelig må det først avklares om dette tilfellet er omfattet av forvaltningsloven.

Fra forvaltningslovens § 1 fremgår det at ethvert organ som drives av stat eller kommune omfattes av loven. I dette tilfellet opptrådte Orlund på vegne av SNR som om det var et eget rettssubjekt eiet av flere kommuner. Realiteten var imidlertid at SNR på dette tidspunktet var en interkommunal samarbeidsarena organisert under Skedsmo kommune. Følgelig vil dette omfattes av forvaltningslovens habilitetsregler. Det neste vurderingstemaet blir om Orlund var habil da hun signerte avtalen på vegne av SNR med Kunnskapsbyen Lillestrøm.

Fra forvaltningslovens § 6 (1) a) fremgår det at en offentlig tjenestemann er inhabil dersom en fatter en avgjørelse når en selv er part i saken. I dette tilfellet vil avgjørelsen være å skrive under for SNR.

Orlund har ikke signert leieavtalen på vegne av Kunnskapsbyen Lillestrøm. Vi har allikevel ikke holdepunkter for å legge til grunn at Orlund har foretatt seg noe for å erklære seg inhabil i Kunnskapsbyens Lillestrøms behandling av saken.

Avgjørende for vurderingen vil derfor være om Orlund i kraft av styreformannsrollen i Kunnskapsbyen Lillestrøm er å anse som part i saken da den ble behandlet i SNR. Kunnskapsbyen Lillestrøm er et selvstendig rettssubjekt med et eget styre. Rollen som styrets formann vil således innebære å være øverste ansvarlige for selskapet og dermed også partsrepresentant for selskapet.

På denne bakgrunn anses Orlund inhabil etter forvaltningslovens § 6 (1) a) da hun signerte avtalen på vegne av SNR mens hun også var styreleder i Kunnskapsbyen Lillestrøm.

Med utgangspunkt i dette anser RRI på generelt grunnlag det som uheldig at personer som innehar sentrale verv i SNR også representerer en kontraktsmotpart som Kunnskapsbyen Lillestrøm.

Det ble i tillegg vedtatt en samarbeidsavtale mellom Kunnskapsbyen Lillestrøm og SNR. Avtalen ble imidlertid verken effektivert eller undertegnet, og revisjonen har ikke gått nærmere inn på denne avtalen.

4.3.3 Problemstilling C – sammenblanding av interesser

Har det vært en sammenblanding av interesser mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm?

Fra revisjonsrapporten om SNR fremgår det at SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm hadde et nært samarbeid. De var samlokalisert, de samarbeidet om prosjekter og delte kontorutstyr etc. Dette, sammenholdt med problemstillinger rundt habilitet hos sentrale politikere i eierkommunene med verv i begge virksomheter, kan aktualisere spørsmålet om mulig sammenblanding av interesser.

Revisjonsrapporten viser videre at samarbeidet mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm var preget av bevissthet rundt kostnadsfordelingen, eksempelvis ved fordeling av

- husleie
- reiseutgifter
- kontormateriell
- frukt og kaffe til kontoret.

I tillegg ble det nettopp av hensyn til å tydeliggjøre skillet mellom de to virksomhetene fremforhandlet og vedtatt en samarbeidsavtale mellom dem i 2012. Styreleder på den tiden mente det var viktig å tydeliggjøre skillet mellom SNR og Kunnskapsbyen og at det var nødvendig å avklare rollene. Avtalen ble imidlertid ikke iverksatt.

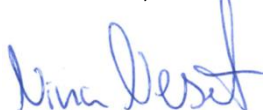
Ovenstående kan indikere at det har vært bevissthet rundt faren for sammenblanding av de to virksomhetenes interesser og at det gjort noe for å forhindre dette. Hvorvidt de materielle vilkårene i avtalene mellom virksomhetene er til gunst eller ugunst for de respektive parter har vi ikke grunnlag for å vurdere.

4.4 Revisjonens vurdering

Revisjonen søker i dette kapitlet å svare på tre underproblemstillinger knyttet til habilitet og sammenblanding av interesser. Undersøkelsen besvarer problemstillingen ut fra en prinsipiell og overordnet tilnærming.

Revisjonen vurderer det slik at ytterligere undersøkelser mest sannsynlig ikke vil avdekke andre forhold enn det som allerede er kjent.

Jessheim, 9. februar 2016



Nina Neset
revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

VEDLEGG 1 – NOTAT OM HABILITET



NOTAT

Til: Samarbeidsrådet for Nedre Romerike
v/daglig leder Hans Hagene

Fra: Arntzen de Besche Advokatfirma AS

Ansvarlig advokat: Mathys Truyen

Dato: 7. august 2012 121079 /58546

Vår ref: / 4396545.1

1 SAMMENDRAG

Saken gjelder habilitet for styremedlemmer i Samarbeidsrådet for Nedre Romerike («SNR»), særlig ved behandling av saker vedrørende SNR i eget kommunestyre.

Habilitetsreglene gjelder for alle saker etter forvaltningsloven. Habilitet må vurderes i hver enkelt sak. Ordførere som også er styremedlemmer i SNR må vurdere sin habilitet ved behandling av SNR saker i eget kommunestyre på samme måte som for andre saker. Det samme gjelder ved saksbehandlingen i SNRs styre og andre organer.

Ut fra virksomhetens formål og drift vil SNR sjelden eller aldri være «part» etter forvaltningsloven i kommunestyresaker i deltakerkommunene. Problemet må derfor antas å være svært begrenset.

2 BAKGRUNN OG INNLEDNING

Vi er av sekretariatet i Samarbeidsrådet for Nedre Romerike («SNR») bedt om å vurdere habilitetsspørsmål for styremedlemmer i SNR.

Utgangspunktet er en vurdering gjort av Lørenskog kommune den 23.4.2012, der det konkluderes med at ordførere som styremedlemmer, forutsatt at SNR er eget rettssubjekt, vil være inhabile til å behandle saker i eget kommunestyre der SNR er part. I vurderingen antar man at dette kun vil gjelde et begrenset antall saker. Styret og rådmannsgruppen i SNR har kommet til at inhabilitet for styrets medlemmer kun kan være aktuelt ved behandling av SNRs driftsbudsjett i eget kommunestyre.

På denne bakgrunn har daglig leder i SNR bedt oss om å vurdere følgende problemstilling:

«Det som er problemstillingen, er altså hvorvidt et slikt politisk/strategisk frivillig samarbeid organisert som SNR innenfor rammen av komm.lovens §27, i enkeltsituasjoner kan måtte vurdere inhabilitet for styrets medlemmer (ordførerne) ved behandling av «SNR-saker» i eget kommunestyre.»

Vi har fått oversendt Vedtekter for SNR vedtatt 24.01.12 og ovennevnte habilitetsvurdering utført av Lorenskog. I tillegg har vi hatt samtaler og utvekslet e-post med daglig leder Hans Hagene i SNR. Vurderingen bygger på dette faktagrunnlaget.

Nedenfor vurderes habilitet for styremedlemmer der disse i egenskap av å være ordførere behandler saker som gjelder SNR i eget formannskap og kommunestyre. Vi kommenterer også noen beslektede habilitets spørsmål som kan være aktuelle for SNR og SNRs styre.

3 KORT OM SAMARBEIDSRÅDET FOR NEDRE ROMERIKE

SNR er et samarbeid mellom kommunene Aurskog Høland, Fet, Lorenskog, Nittedal, Rælingen og Skedsmo, samt Akershus fylkeskommune. Samarbeidet er organisert som et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, altså et samarbeid under et felles styre. I formålsbestemmelsen i vedtektene heter det om virksomheten:

«Samarbeidet/sammenslutningen skal ivareta og utvikle felles regionale og øvrige interesser for de kommuner som til enhver tid er medlemmene. Slike felles regionale interesser nedfelles i mål- og strategiprogram som utarbeides for hver kommunestyreperiode. Samarbeidets strategiske funksjon og rolle er definert slik:

- Som møteplass, nettverksbygger og arenautvikler.
- Som talerør for kommunene i saker av felles (overordnet) betydning.
- Med ansvar for å utvikle og forankre felles strategier og holdninger.»

Slik vi forstår det skal SNR ikke treffe forvaltningsvedtak på delegert myndighet eller levere tjenester til befolkningen.

I henhold til vedtektene punkt 3.2 er ordførerne i deltakerkommunene og fylkesordføreren styremedlemmer i SNR i kraft av sine stillinger. Det skjer altså ikke noe særskilt valg til styret i SNR i de enkelte kommunestyrer.

Øverste organ for SNR er årsmøtet som består av formannskapene og fylkesutvalget. Årsmøtet fastsetter blant annet en kontingent for deltakelse i SNR, samarbeidet, men denne vil være avhengig av bevilgningsvedtak i kommunestyret.

Regelverket vil være det samme for ordførerne og fylkesordføreren. Jeg bruker derfor begrepene «ordfører» og «kommunestyre», men de samme vurderinger vil gjelde også for fylkesordføreren og fylkesutvalget.

4 FORVALTNINGSLOVENS HABILITETSREGLER

Forvaltningsloven § 6 inneholder den alminnelige habilitetsregelen i forvaltningsloven. Bestemmelsen omhandler offentlige tjenestemenns habilitet til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak.

Der tjenestemannen selv er part, der en av hans nærstående er part og der han er verge eller fullmektig for en part, vil han være inhabil. Et enkelt eksempel kan være at søsteren til en tjenestemann eller folkevalgt har søkt om skjenkebevilling. I så fall kan tjenestemannen/den folkevalgte hverken delta i forberedelsen av saken eller være med på å treffe vedtak i saken fordi søsteren er part i saken og hun er innenfor den krets som rammes av § 6 førsteledd bokstav b.

I henhold til § 6 første ledd, bokstav e vil han også være inhabil:

«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.»

Med selskap menes enhver selskapsdannelse. Vi forstår vurderingen fra Lørenskog kommune slik at det avgjørende for om SNR er et selskap er om det er et eget rettssubjekt. Vi er enige i denne vurderingen.

Dersom SNR er et selskap og er part i en sak i forvaltningslovens forstand vil ordforene som styremedlemmer være inhabile til å behandle saker i eget kommunestyre. Det samme vil trolig også kunne gjelde formannskapsmedlemmene som medlemmer av SNRs høyeste organ, årsmøtet.

SNRs rolle som selskap og part drøftes i neste avsnitt.

5 I HVILKE TILFELLER VIL SNR VÆRE «PART» ETTER FORVALTNINGSLOVENS REGLER?

I forvaltningslovens § 2 er begrepet «part» definert i § 2 e):

«part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder»

Med person menes også juridiske personer som selskaper o.l. Det at avgjørelsen retter seg mot eller gjelder en person/et selskap, betyr at man er part i saker der myndighetene skal ta stilling til om en søknad skal innvilges, om det skal rettes et individuelt pålegg eller forbud mot vedkommende eller andre tilfelle der det foreligger en direkte interesse for personen/selskapet selv.

Det vil således være forskjell på inhabilitetsvurderingen der en sak gjelder SNR selv og der SNR ofte vil være part, og tilfelle der SNR utfører f.eks. utredningsoppgaver for kommunene i felleskap.

Dette må bero på en konkret vurdering der potensielle interessekonflikter mellom kommunene og selskapet vil være et sentralt vurderingstema. Dersom SNR skal inngå en leieavtale eller kjøpe en eiendom av en av kommunene vil styremedlemmet i vertskommunen som regel være inhabil. Det samme gjelder saker der kommunestyret vil instruere styremedlemmet i SNR om en hvordan vedkommende skal stemme. Likeledes vil ordføreren som styremedlem være inhabil der kommunestyret behandler sak om granskning av selskapet og i saker som gjelder et konkret forvaltningsvedtak som retter seg mot selskapet. Også saker som gjelder SNR direkte som f.eks spørsmål om nedleggelse eller vedtektsendringer vil kunne føre til inhabilitet for styremedlemmer.

SNRs rolle slik den er beskrevet i vedtektenes punkt 1 som møteplass, talerør og med ansvar for å utvikle og forankre felles strategier og holdninger vil sjelden føre til at SNR har egne partsinteresser, men det kan tenkes. På samme måte som for alle andre saker må styremedlemmene i SNR derfor vurdere sin habilitet ved behandlingen i eget kommunestyret av saker der SNR har vært involvert. Spørsmålet om SNR har vært part vil da stå sentralt.

Vi er av den oppfatning at SNR sjelden eller aldri vil være «part» i saker som behandles i deltakernes kommunestyre og fylkesutvalg. Dette bekreftes også av Professor Geir Woxholth som i sin kommentarutgave til Forvaltningsloven (5. utg. 2011) på side 152 skriver at det vil være

«relativt klart at selskapet ikke er part når f.eks kommunestyret behandler forslag og rapporter fra regionråd organisert som sammenslutninger etter kommuneloven § 27, uavhengig av om disse er selvstendige rettssubjekter eller ikke.»

Vi oppfatter at dette treffer kjernevirksomhetene i SNR.

6 SÆRLIG OM BEHANDLING AV SAMARBEIDSRÅDETS DRIFTSBUDSJETT I EGET KOMMUNESTYRE

Ordførerne og rådmannsgruppen har kommet til at styremedlemmene vil være inhabile ved behandlingen av SNRs eget driftsbudsjett i kommunestyret. Dersom dette budsjettet behandles som egen sak er vi enige i dette.

Dersom budsjettet behandles som en overordnet sak, f.eks som en del av økonomiplanen vil ordføreren som også er styremedlem normalt kunne delta i behandlingen. Kommuneloven § 40 nr 3 bokstav b regulerer habilitet for folkevalgte i kommunene som også er ansatte:

«Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ. Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan gjelder ikke første punktum.»

Som det fremgår av bestemmelsens andre punktum gjelder den ikke for behandling av helt generelle saker som økonomiplan og årsbudsjett.

Forholdet mellom rollen som ordfører og styremedlem i SNR på den ene side, og mellom en ansatt i f.eks. økonomiavdelingen som også er kommunestyremedlem på den annen side vil



være noe ulik. Likevel antar vi at der tilskuddet til SNR inngår i budsjettbehandlingen i kommunen vil ordfører som er styremedlem i SNR ikke være inhabil. Det samme vil gjelde ved behandlingen av andre overordnede saker om f.eks. eierskapsstrategi og prinsipper for interkommunalt samarbeid.

Prinsippet om at flere folkevalgte verv som regel ikke skaper inhabilitet kan også komme til anvendelse. En person som har deltatt i behandling og avgjørelse av en sak i et utvalg eller i formannskapet er normalt ikke inhabil ved den etterfølgende kommunestyrebehandlingen. Det kan anføres at ordførerne sitter i SNRs styre som politikere oppnevnt i egenskap av sin rolle i hjemkommunen og at behandlingen av SNR saker i kommunestyrene bør følge dette prinsippet, men dette synes som noe mer usikker rett siden SNR og kommunestyre er ulike organer og det kan tenkes interessekonflikter.

7 NOEN SÆRLIGE SPØRSMÅL

Habilitetsreglene som er nevnt over vil ikke kunne fange opp alle situasjoner. I forvaltningsloven § 6 andre ledd er det derfor gitt en bestemmelse som skal tjene som sikkerhetsventil i spesielle situasjoner som ikke dekkes av lovens andre regler:

«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.»

Selv om ordførere som er medlem av styret i SNR normalt ikke vil være inhabile til å behandle saker som omhandler SNR, eller der SNR har levert eller laget en rapport eller et annet grunnlagsmateriale i en sak, vil han likevel være inhabil dersom det er noe som kan være egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

Et tenkt eksempel kan være at SNR skal utarbeide og behandle en faglig utredning om handelsstruktur i egen region. Utredningen er på overordnet nivå, men peker på eksisterende og potensielt nye handelssentra. Dersom en av ordførerne har et nært forhold til en grunneier som vil ha fordel av utredningen, kan det tenkes at dette er «særegne forhold som er egnet til å svekke hans upartiskhet» og vedkommende ordfører derfor blir inhabil til å behandle saken i eget kommunestyre.

I denne sammenhengen nevner jeg at habilitetsreglene også gjelder ved saksbehandlingen i SNR. På samme måte som styremedlemmene vil kunne være inhabile ved behandlingen av SNR-saker i eget kommunestyre, vil de kunne være inhabile ved behandlingen av saker i SNRs styre. Det at styremedlemmet kjemper for egen kommunes politiske interesse i f.eks. en lokaliseringsdebatt, vil imidlertid ikke medføre inhabilitet.

