

Kontrollutvalget i Haugesund

Terrasaken – vurdering av kommunens beslutningsprosesser og vedtak.

Bakgrunn for saken:

På initiativ fra ordføreren ble det 30.11.07 holdt møte i kontrollutvalget for å få satt søkelys på kommunen plassering av framtidige inntekter på kr 231 mill. kr fra Haugaland Kraft i finansmarkedet. Ordfører orienterte kort om status i saken om kommunens plassering i en såkalt CLN-obligasjon.

På initiativ fra ordføreren var det satt opp sak på kontrollutvalgets sakskart om å foreta en vurdering av kommunens beslutningsprosess og vedtak i denne saken.

Ordføreren informerte videre om at Pareto Securities/Advokatselskapet Lund & Co var engasjert for primært å gi kommunen råd i forbindelse med sikring av verdier.

Fylkesmannen hadde dessuten varslet igangsetting av kontroll.

Ved starten av møtet ble det foretatt en vurdering av leder Astri Furumo, representanten Georg Hillestads, revisors og utvalgssekretærs habilitet. Furumo, Hillestad og revisor ble kjent inhabile.

Dernest orienterte utvalgssekretær og la frem saken om vurdering av kommunens beslutningsprosess og vedtak direkte i møtet.

Etter at kontrollutvalget hadde diskutert formål med og mandat for oppdraget gjorde kontrollutvalget følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget vil få belyst og vurdert saksforberedelsen og saksfremlegget i sak PS 04/017 Rekonstruering av utbytte fra Haugaland Kraft.
2. Kontrollutvalget vil videre få belyst og vurdert hvordan vedtaket i sak PS 04/017 er iverksatt.
3. Kontrollutvalget vil få belyst og vurdert om avtalen(e) som er inngått i denne saken er i tråd med retningslinjer vedtatt av Bystyret, herunder kommunens finansstrategi PS 04/015.
4. Kontrollutvalget vil få belyst og vurdert hvordan nevnte avtale(r) inngått i finansmarkedet er fulgt opp, herunder endringer og disposisjoner som er foretatt.
5. For å sikre en objektiv og uavhengig vurdering vil kontrollutvalget foreta tildeling av oppdraget til en ekstern aktør med høy kompetanse innen kommunal finansforvaltning.
6. Kontrollutvalget forutsetter at oppdraget utføres snarest mulig, nærmere dato vil bli fastsatt i neste møte.

Behandling i kontrollutvalget 03.12.07

Kontrollutvalget fikk utdelt mandat supplert med underproblemstillinger. Dokumentet er oversendt via e-post til medlemmene 02.12.07. Kontrollutvalget har fått tilgang til en brevordner med dokumentasjon som tidligere er oversendt Pareto Securities AS. Kontrollutvalget fikk utdelt skriftlig tilbud mottatt fra aktuell kandidat.

Utvalgets nestleder og sekretær orienterte om hva som har skjedd siden forrige møte. Utvalget diskuterte hvilken kompetanse som er nødvendig for oppdraget, aktuelle kandidater for oppdraget samt avgrensning av oppdraget overfor andre aktører (fylkesmannen og kommunens verdisikringsrådgivere)

Vedtak (enstemmig) i kontrollutvalget 03.12.07

Kontrollutvalget møtes tirsdag 4.desember 16:00 for å gjennomgå mottatte tilbud fra aktuelle kandidater.

Behandling i kontrollutvalget 04.12.07

Kontrollutvalget fikk utdelt mandat supplert med underproblemstillinger oppdatert pr 03.12.2007. Kontrollutvalget fikk utdelt hvert sitt eksemplar av brevordner med dokumenter i saken. Utvalget fikk dessuten utdelt kopi av tilbud fra aktuell kandidat nummer 2 (e-post fra kandidaten er videresendt utvalgets medlemmer tidligere på dagen) samt tilbud fra aktuell kandidat nummer 3.

Utvalget gjennomgikk først tilbudene med tanke på kvalifisering av kandidatene. Utvalget mener det er vesentlig at kandidatene kan stille til rådighet et team med bred kompetanse (økonomisk-, finansiell- og kommunaljuridisk kompetanse i tillegg til granskingskompetanse). Utvalget mener dessuten aktuelle kandidater må ha erfaring fra tilsvarende eller lignende oppdrag. Kandidatenes uavhengighet må dessuten være udiskutabel slik at gjennomføringen og sluttrapporten er av en slik karakter at det ikke kan fremsettes tvil om uavhengighet i forhold til andre kommuner, granskingsoppdrag eller oppdragsgivere.

Utvalget gjennomgikk deretter tilbudene med tanke på tildeling. Utvalget vektlegger kompetanse, erfaring, leveringstidspunkt, kandidatenes omdømme/signaleffekt utad, samt pris. De ulike tilbudene ble gjennomgått og vurdert. Utvalget fremmer sak til Bystyret om tildeling av oppdraget.

Kontrollutvalget diskuterte budsjettamme for oppdraget med utgangspunkt i mottatte tilbud og forventet sluttpris på oppdraget. Kontrollutvalget diskuterte dessuten utgifter direkte knyttet til utvalgets arbeid og de enkelte medlemmene av utvalget. Kontrollutvalget mener alt arbeid med oppdraget vil kunne gjennomføres tilfredsstillende innenfor en ramme på kr 900.000. Dette inkluderer honorar (inkl mva) og reisekostnader til KPMG, utgifter til møtegodtgjørelse mv for møter i kontrollutvalget i forbindelse med saken samt en buffer for uforutsette utgifter/andre utgifter.

Saken fremmes for Bystyret med innstilling om å bevilge totalt kr 900.000 til gjennomføringen av oppdraget.

Vedtak (enstemmig) i kontrollutvalget 04.12.07

Kontrollutvalget fremmer saken for Bystyret med følgende innstilling:

Bystyret bevilger en totalramme på kr 900.000 for gjennomføring av oppdraget med å belyse og vurdere Terra saken. Oppdraget tildeles KPMG AS i tråd med kontrollutvalgets mandat og mottatt tilbud datert 04.12.2007.

Haugesund bystyre bevilget den 12.12.07 en totalramme på kr 900.000 for gjennomføring av oppdraget med å belyse og vurdere Terra saken.

Bevilgningen på 900 000 kroner ble dekket ved økte skatteinntekter.

Etter dette ble KPMG engasjert til å utføre oppdraget med forutsetning om at arbeidet skulle være slutført så snart som mulig og senest innen utgangen av januar måned 2008.

Representanter for KPMGs team møtte i kontrollutvalgets møte 16.1.08 og orienterte om framdriften i deres oppdrag.

Det ble også orientert om innholdet og risikoeksponering i de produkter som Haugesund kommune har kjøpt av Terra Securities.

I møte 29.1.08 la KPMG fram for kontrollutvalget sitt første utkast til rapport. Rapportutkastet ble drøftet sammen med KPMGs representanter.

Etter at KPMG hadde avgitt sin konklusjon og anbefalinger ble rapporten drøftet i kontrollutvalgsmøte 1.2.08 særlig med hensyn til utforming av kontrollutvalgets innstilling til bystyret.

Etter at utkastet til rapport ble drøftet i kontrollutvalget 1.2.08 har KPMG sendt den til uttale til de personer som ble innkalt til intervju, med frist til å gi uttale innen 5.2.08.

Vurdering:

I den endelige rapporten har KPMG på grunnlag av de opplysninger de har innhentet både i form av skriftlig dokumentasjon og intervju oppsummert med følgende, jfr. side 25 i rapporten:

"Etter vår oppfatning er årsakene til at Haugesund kommune har kommet i nåværende situasjon sammensatte og involverer flere parter.

Det er for oss tydelig at det omtalte brevet fra Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 la noe av grunnlaget for de videre hendelser.

Videre synes det som om Terra Fonds brukte dette brevet nærmest ukritisk. I dette legger vi at Terra Fonds ikke synes å ha presisert at det var ulikheter mellom de inntekter brevet omtalte og Haugesund kommunes inntektsgrunnlag. I tillegg har vi ikke funnet dokumentert at de fremhevet at brevet ikke hadde vurdert noen investeringsalternativer i forhold til kommuneloven § 52. Dette bidro etter vår oppfatning til å overbevise administrasjonen om at måten restruktureringen av utbytte og renter fra Haugaland Kraft skulle gjøres på, var klarert av departementet. Dette kan også ha bidratt til å redusere den profesjonelle skepsisen som kommunerevisor skulle hatt når denne først ble kjent med en mulig konstruksjon.

Det synes også klart at økonomisjefen og rådmannen hadde opparbeidet så stor tillit til Terra Fonds at de ikke var tilstrekkelig kritisk til de anbefalinger som kom derfra.

Økonomisjefens og rådmannens kunnskap om produktet har vært utilstrekkelig. De har likevel valgt å ikke engasjere ekstern uavhengig kompetanse for å kompensere for dette

forholdet. Vi betrakter den mangelfulle produktkunnskapen som hovedårsaken til at saken ikke var forsvarlig utredet til bystyret i februar 2004.

Det er dokumentert at administrasjonen unnlot å følge bystyrets vedtak om å konkurransesutsette megleroppdraget. Årsaken synes blant annet å være en vurdering av at en konkurransesutsetting ville være svært arbeidskrevende.

Den videre utviklingen av saken synes i stor grad å være relatert til den manglende kunnskapen om produktet hos økonomisjef og rådmann, samt den tilsynelatende store tilliten som var etablert til Terra Fonds/Securities. Tidligere økonomisjef oppgir også at hun ikke oppfattet at finansstrategien omfattet den aktuelle investeringen, og at den derfor ikke ble lagt til grunn for noen av de administrative disposisjoner og avgjørelser som ble foretatt i saken. I tillegg til disse forholdene har administrasjonen gått ut over sine fullmakter ved å tillate Terra Fonds å endre investeringen fra en CLN til en CDO.

Etter vår oppfatning burde revisors vurdering av risiko og vesentlighet ha ført til at det ble gjennomført revisjoner av internkontrollen på området. Slike revisjoner ville kunne hatt betydning for kommunen.

Ordfører, øvrige medlemmer av formannskapet og bystyrets rolle i dette, er etter vår oppfatning begrenset til at det ikke i tilstrekkelig grad er stilt kritiske spørsmål ved første gangs saksbehandling. Når det gjelder den videre saksgangen, følger det ikke av kommunelovens bestemmelser at disse organene har en særskilt rolle i å følge opp administrasjonens utøvelse av administrative oppgaver. Denne oppgaven er først og fremst tillagt kommunerevisjonen og kontrollutvalget.

På bakgrunn av dette er det vår konklusjon at det ikke er manglende skriftlige prosedyrer og rutiner som er de vesentligste årsakene til hendelsene. Årsaken internt i Haugesund kommune finnes først og fremst i feilaktige vurderinger og beslutninger hos rådmannen og tidligere økonomisjef. Dernest at revisjonen ikke har vært tilstrekkelig aktsom i utøvelsen av sine oppgaver.”

Videre informasjon om faktabeskrivelse, vurdering og konklusjon, framgår av KPMGs rapport.

Som det går fram av oppsummeringen ovenfor er det avdekket mangler ved administrasjonens håndtering av saken på flere punkter.

I § 23.2 i kommuneloven går det fram at rådmannen skal påse

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

Som det går fram av det ovenfor refererte utdrag at kommuneloven er det rådmannen som er ansvarlig overfor de folkevalgte organer for at administrasjonen utfører sine oppgaver i tråd med politiske vedtak osv.

Ut fra dette må en evt. kritikk av administrasjonen rette seg mot rådmannen og det vil være naturlig å vurdere rådmannens rolle i denne saken ut fra de tre ovenfor refererte kulepunkt..

Ut fra kommunelovens krav i § 23 har ikke rådmannen saksutredning vært tilfredsstillende ut fra følgende forhold:

- lovligheten i forhold til kommunelovens § 50 om låneopptak var ikke tilstrekkelig utredet
- lovligheten av finansplasseringene i forhold til § 52 om finansiell risiko ble ikke omtalt i saksutredningen.
- sammenligningen av både avkastning og risiko ved de to investeringsalternativene som ble presentert, ble ikke fremstilt på en tilfredsstillende måte.
- saksutredningen burde inneholdt ytterligere alternativer som kunne belyst risikoene i investeringene.
- det ble ikke innhentet bistand fra uavhengig ekstern kompetanse til tross for at rådmannen i saksutredningen opplyste at ”Finansmarkedet blir komplisert for oss som ikke arbeider med dette til daglig”

Rådmannens ansvar for iverksetting av vedtak ble ikke oppfylt ved

- at bystyrets vedtak om konkurranseutsetting av megleroppdraget ble satt til side ved at rådmannen inngikk mandatavtale med Terra Fonds uten konkurranseutsetting og uten å fremma saken for bystyret på nytt.
- at bystyrets vedtak om investering i en CLN-obligasjon utstedt av Statskraft, ble gjennomført med investering i en CLN med en Statskraftobligasjon som sikkerhet inne i selve CLN-konstruksjonen.

Rådmannen gikk ut over sine fullmakter ved

- at endring av kommunens investering fra CLN til CDO ble gjort administrativt uten at administrasjonen var gitt fullmakt til en slik endring av kommunens risikoeksponering.

Revisors rolle blir beskrevet som at det ikke er utøvd tilstrekkelig aktsomhet i utøvelsen av deres oppgave og at en vurdering av risiko og vesentlighet ville ført til at det ble gjennomført revisjon av internkontrollen på området.

Ut fra det som er sagt ovenfor vil sekretariatet fremme slikt

FORSLAG TIL INNSTILLING:

På grunnlag av de opplysninger som framgår av KPMGs rapport finner bystyret det kritikkverdige

1. at rådmannens saksutredning ikke har vært tilfredsstillende ut fra følgende forhold:
 - lovligheten i forhold til kommunelovens § 50 om låneopptak var ikke tilstrekkelig utredet

- lovligheten av finansplasseringene i forhold til § 52 om finansiell risiko ble ikke omtalt i saksutredningen.
 - sammenligningen av både avkastning og risiko ved de to investeringsalternativene som ble presentert, ble ikke fremstilt på en tilfredsstillende måte.
 - saksutredningen burde inneholdt ytterligere alternativer som kunne belyst risikoene i investeringene.
 - det ble ikke innhentet bistand fra uavhengig ekstern kompetanse til tross for at rådmannen i saksutredningen opplyste at ”Finansmarkedet blir komplisert for oss som ikke arbeider med dette til daglig”
2. at rådmannens ansvar for iverksetting av vedtak ble ikke oppfylt ved at
- bystyrets vedtak om konkurranseutsetting av megleroppdraget ble satt til side ved at rådmannen inngikk mandatavtale med Terra Fonds uten konkurranseutsetting og uten å fremma saken for bystyret på nytt.
 - bystyrets vedtak om investering i en CLN-obligasjon utstedt av Statskraft, ble gjennomført med investering i en CLN med en Statskraftobligasjon som sikkerhet inne i selve CLN-konstruksjonen.
3. at endring av kommunens investering fra CLN til CDO ble gjort administrativt uten at administrasjonen var gitt fullmakt til en slik endring av kommunens risikoeksponering.

Utover dette vil bystyret bemerke at revisors rolle blir beskrevet som at det ikke er utøvd tilstrekkelig aktsomhet i utøvelsen av deres oppgave og at en vurdering av risiko og vesentlighet ville ført til at det ble gjennomført revisjon av internkontrollen på området.

KONTROLLUTVALGETS BEHANDLING 7.2.08:

Kontrollutvalget fikk saksutredning og endelig rapport fra KPMG utdelt ved møtets begynnelse. For at medlemmene skulle få med seg endringer i forhold til tidligere utkast til rapport, ble det avsatt tid til å lese gjennom saksutredningen og rapporten. På grunnlag av drøftinger i kontrollutvalgets møte 1.2.08 hadde sekretariatet lagt fram forslag til innstilling til bystyret.

På grunnlag av drøftinger i møtet kom kontrollutvalget fram til et utkast til innstilling. Etter at utkastet er renskrivet og utsendt til medlemmene på e-post vil kontrollutvalget avgi sin innstilling i saken til bystyret i nytt møte 8.2.08.

KONTROLLUTVALGETS BEHANDLING 8.2.08

På grunnlag av drøftinger i møtet 7.2.08 har kontrollutvalget kommet fram til en enstemmig innstilling til bystyret.

KONTROLLUTVALGETS INNSTILLING TIL BYSTYRET:

På grunnlag av de opplysninger som framgår av KPMGs rapport finner bystyret det kritikkverdig

1. at rådmannens saksutredning ikke var forsvarlig ut fra følgende forhold:
 - lovligheten i forhold til kommunelovens § 50 om låneopptak var ikke tilstrekkelig utredet
 - lovligheten av finansplasseringene i forhold til § 52 om finansiell risiko ble ikke omtalt i saksutredningen.
 - sammenligningen av både avkastning og risiko ved de to investeringsalternativene som ble presentert, ble ikke fremstilt på en tilfredsstillende måte.
 - saksutredningen burde inneholdt ytterligere alternativer som kunne belyst risikoene i investeringene.
 - det ble ikke innhentet bistand fra uavhengig ekstern kompetanse til tross for manglende produktkompetanse i administrasjonen.

2. at rådmannens ansvar for iverksetting av vedtak ikke ble oppfylt ved at
 - bystyrets vedtak om konkurranseutsetting av megleroppdraget ble satt til side ved at rådmannen inngikk mandatavtale med Terra Fonds uten konkurranseutsetting og uten å fremma saken for bystyret på nytt.
 - administrasjonen har investert i en CLN med en Statskraftobligasjon som sikkerhet inne i selve CLN-konstruksjonen til tross for bystyrets vedtak om investering i en CLN-obligasjon utstedt av Statskraft.

3. at endring av kommunens investering fra CLN til CDO ble gjort av administrasjonen uten fullmakt fra bystyret til en slik endring av kommunens risikoeksponering.

4. at administrasjonen ikke har etablert oppfølgings- og rapporteringsrutiner knyttet til finansplasseringen.

Bystyret stiller for øvrig spørsmål ved at revisjonen ikke har revidert den økonomiske internkontrollen til tross for investeringens kompleksitet og størrelse