



# Innst. S. nr. 78

(2008–2009)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:11 (2007–2008)

### **Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saka")**

Til Stortinget

#### **1. SAMMENDRAG**

##### **1.1 Innleiing**

Vik kommune gjorde i 2001 ein avtale om finansielt sal av konsesjonskraftrettane til kommunen. Avtalen gjekk ut på at Vik kommune fekk utbetalt eit eingongsbeløp som kommunen investerte i verdipapir. Terra Fonds ASA (Terra) la til rette avtalen for kommunen.

Kommunerevisoren meinte at avtalen måtte likestillast med eit lån, og at avtalen dermed var i strid med kommunelova § 50. Spørsmålet vart reist for Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som la saka fram for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Departementet konkluderte med at avtalen ikkje var eit lån i brev av 20. september 2002 (Vik-brevet).

Terra nytta Vik-brevet i marknadsføringa si. Kommunane Hemnes, Hattfjelldal, Narvik, Rana, Bremanger, Haugesund og Kvinesdal gjorde avtalar med Terra og investerte vesentlege beløp i kompliserte finansielle produkt med uklar risikoprofil. Investeringane kom opp i om lag 1,5 mrd. kroner. Hausten 2007 vart det kjent at kommunane hadde gått på store tap.

Fylkesmennene gjennomførte lovlegkontroll og konkluderte med at dei involverte kommunane hadde brote kommunelova og sitt eige finansreglement da dei investerte i risikofylte finansielle produkt.

Det vart frå fleire hald stilt spørsmål ved KRDs rolle i Terra-saka. Ordførarar i Terra-kommunane uttalte at Vik-brevet gav kommunane grønt lys til å gjere dei omstridde investeringane, og at departementet måtte ha eit medansvar. For å kartleggje den rolla departementet spelte i Terra-saka, signaliserte statsråden i KRD at det kunne bli aktuelt med ei intern eller ekstern gransking av korleis departementet hadde handtert saka i 2002.

KRD bad i brev av 20. desember 2007 om vurdering frå Justis- og politidepartementet om konklusjonane i KRDs brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane var i tråd med kommunelova § 50. Lovavdelinga i Justis- og politidepartementet uttalte i brev til KRD 28. januar 2008 at forholdet Vik kommune hadde til DnB Markets, etter deira meining må kallast eit "lån" etter kommunelova § 50.

I brev til KRD 23. januar 2008 varsla Riksrevisjonen at ein ville gjennomføre ei undersøkning av måten departementet hadde behandla Vik-brevet på i 2002.

Formålet har vore å undersøkje KRDs behandling og oppfølging av brevet "Om finansielt sal av konsesjonskraft og forholdet til kommunelova §§ 50 nr. 1 og 59a nr. 1" av 20. september 2002.

Formålet er belyst ved hjelp av to problemstillingar:

1. I kor stor grad var behandlinga i Kommunal- og regionaldepartementet av Vik-brevet i samsvar med gjeldande rutinar og krava til god saksbehandling?
2. I kor stor grad har oppfølginga i Kommunal- og regionaldepartementet av Vik-brevet vore tilfredsstillande?

## 1.2 Oppsummering av undersøkinga

For å belyse problemstillingane i undersøkinga og situasjonen frå tida før Vik-brevet vart behandla, er det gjennomført journal- og arkivsøk, intervju og dokumentanalyse. Dei viktigaste kjeldene for Riksrevisjonen til informasjon om korleis Kommunal- og regionaldepartementet behandla og følgde opp Vik-brevet, har vore saksdokumenta til departementet og intervju med leiarar og saksbehandlarar i departementet.

For å kartleggje saksbehandlinga og oppfølginga av Vik-brevet er 12 noverande og tidlegare medarbeidarar i KR D intervju. I tillegg er revisor Ingvar Linde i Sogn Revisjonsdistrikt intervju. Det har også vore gjennomført telefonsamtalar og e-postkorrespondanse med enkelte rådmenn, økonomisjefar, ordførarar og kommunerevisorar i kommunar som har gjort eller har vurdert å gjere finansielle avtalar av den typen Vik kommune gjorde med Terra.

Dokumenta til departementet frå Vik-saka og andre saker der KR D har behandla kommunal økonomiforvaltning i tida både før og etter 2002, er gjennomgått for å dokumentere saksbehandlinga i departementet. Vidare er diverse rutineforklaringar, interne retningslinjer, interne notat, verksemdsplanar og kompetanseplanar i Kommunalavdelinga gjennomgått.

Ot.prp. nr. 43 (1999–2000), forskrifta om finansforvaltninga i kommunar og fylkeskommunar og rundskriv frå KR D er gjennomgått for å få eit bilete av situasjonen i tida før Vik-brevet vart behandla.

For å finne ut korleis KR D følgde opp Vik-brevet, er det i tillegg kartlagt kva informasjon KR D hadde om omfanget av finansielle transaksjonar av den typen Vik kommune gjennomførte. For å dokumentere dette er mellom anna desse data nytta:

- notat og e-postar som ikkje er journalførte i KR D
- telefonsamtalar og e-postkorrespondanse med saksbehandlarar ved fylkesmannsembeta i Oslo og Akershus, Nordland, Sør-Trøndelag og Oppland
- møtereferat mellom KR D og økonomirådgivarar og -konsulentar hos fylkesmennene
- møtereferat frå fagkomiteen i Foreining for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)
- lovlegkontroll gjort av fylkesmenn
- innstillingar frå kontrollutval
- revisjonsmeldingar og revisjonsrapportar
- notat frå Telemarksforsking-Bø – TF-notat nr. 5/2005
- dokument frå Terra
- telefonsamtalar med medarbeidarar ved Advokatfirmaet Lund & Co DA
- telefonsamtale med Morten Hofstad, journalist i Finansavisen

KR D har ikkje gitt Riksrevisjonen sjølvstendig tilgang til saksarkivet til departementet. Departementet har grunnlagt dette med at Riksrevisjonen ikkje skulle få innsyn i regjeringsnotat (R-notat). Riksrevisjonen har fått høve til å søkje etter saker, men ikkje til å opne dokument i det elektroniske saksarkivet til departementet. Dette har gjort at revisjonen har motteke kopiar av dokument eller saker ein har spurt etter, men har ikkje kunna kontrollere at all relevant informasjon er lagd fram.

I tilbakemeldinga si opplyser KR D at alle departement journalfører utkasta sine til R-notat, og at dei inngår i det elektroniske saksarkivet deira. Vidare blir det vist til Innst. O. nr. 54 (2003–2004), der fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler at innsynsretten til Riksrevisjonen ikkje omfattar notat som er knytte til interne politiske prosessar som R-notat. Dersom Riksrevisjonen hadde bede om innsyn i interne notat av denne typen, ville departementet ha sett det som nødvendig å vurdere innhaldet nærmare før dokumentet (eventuelt i sladda form) vart gitt til Riksrevisjonen. Dette var bakgrunnen for at Riksrevisjonen ikkje kunne få full tilgang til å opne enkelt-dokument i saksarkivet til departementet. Departementet understrekar at Riksrevisjonen har fått innsyn i alle dokument som det vart bede om, også interne dokument.

### 1.2.1 *Endringar i kommunelova og ny forskrift om finansforvaltning påla kommunane å etablere trygge rutinar for å vurdere og handtere finansiell risiko*

I 2000 vart det vedteke endringar i kommunelova. Kommunane fekk da større fridom og meir ansvar for si eiga finansforvaltning. Kommunale låneopptak måtte ikkje lenger ha godkjenning av departementet. Unntaket var kommunar i økonomisk ubalanse. Desse vart innmeld i Register om betinga godkjenning og kontroll (ROBEK) og trengde godkjenning av Fylkesmannen ved opptak av lån.

Fram til 2001 hadde kommunane, etter godkjenning, høve til å lånefinansiere innkjøp som var knytte til "kapitalformål". Omgrepet "kapitalformål" hadde inga presis avgrensing, noko som resulterte i mange tvilstilfelle og behov for tolkingar. Dei nye lånereglane i kommunelova tillet ikkje lenger låneopptak til kjøp av verdipapir fordi det vil vere usikkert korleis verdiane av dei vil utvikle seg.

I kommunelova kom det også reglar om at kommunane skal forvalte midlane slik at dei får tilfredsstillande avkastning, utan vesentleg finansiell risiko, og under omsyn til betalingsforpliktingar. Lova påla kommunestyret å gi reglar for finansforvaltninga i kommunen. Departementet presiserte i forskrift at desse reglane mellom anna skal ta stilling til finansiell risiko, risikospreiing og rapporteringsrutinar.

Departementet følgde opp finansforskrifta ved at det bad fylkesmennene om å rapportere kva for kommunar som ikkje utarbeidde finansreglement. Departementet purra somme av desse kommunane og gjorde døme på gode reglement tilgjengelege på heimesida si.

I si tilbakemelding seier departementet at det har eit generelt ansvar for å rettleie om korleis ein skal forstå kommunelova. Departementet viser til at det ikkje har ansvar for å løyse konkrete enkeltsaker eller ta stilling til korleis kommunane skal bruke lova i eit konkret tilfelle, då dette ansvaret er delegert til Fylkesmannen. Fylkesmannen skal leggje fram prinsipielle tolkingsspørsmål for departementet etter å ha gitt si eiga vurdering først. Vidare uttaler departementet at deira vurderingar i lovtolkingsspørsmål berre er rettleiande, og at kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å tolke kommunelova og rette seg etter denne.

### ***1.2.2 Saksbehandlinga av Vik-brevet er godt dokumentert og kan etterprøvast, men kvalitetssikringa av saksbehandlinga var mangelfull***

Kommunal- og regionaldepartementet mottok eit brev frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 25. juni 2002. Fylkesmannen ber departementet vurdere om ein avtale som Vik kommune hadde gjort med DnB Markets i juli 2001, er i strid med reglane i kommunelova om at kommunane ikkje kan lånefinansiere aksjekjøp, og regelen om at ROBEEK-registrerte kommunar må ha godkjenning av departementet før låneopptak.

Bakgrunnen for saka var at Vik kommune hadde gjort avtalar som gjekk ut på at kommunen forskotterte framtidige konsesjonskraftinntekter og investerte beløpet i aksjemarknaden. Avtalane var lagde til rette av Terra. Ein av avtalepartane var DnB Markets som hadde utbetalt 69 mill. kroner mot at kommunen skulle betale tilbake 102 mill. kroner over ti år. Beløpet vart sett i eit kraftfond. Pengane skulle investerast i aksjemarknaden og nyttast til å kjøpe konsesjonskraft.

I vedlegga til Fylkesmannens brev følgde sju dokument. Eit av dokumenta som var utarbeidd av Terra 7. august 2001, gjorde greie for ulike modellar for korleis kommunar og fylkeskommunar kan synleggjere og maksimalisere verdiane frå konsesjonskraft. For den modellen Vik kommune hadde valt, rådde Terra til at lånet til kommunen burde svare til noverdien av bruttoverdien av konsesjonskrafta, og at ein del av lånet vart sett av til framtidig kjøp av konsesjonskraft.

Av undersøkinga går det fram at saksbehandlinga til departementet baserte seg på dokumenta som vart lagde fram i saka. Det vart ikkje bede om dei avtalane

som faktisk var gjorde, eller om annan utfyllande informasjon. Det var ikkje kontakt mellom departementet og nokre av aktørane, dvs. Vik kommune og Terra, under behandlinga av Vik-saka.

Undersøkinga viser at saksbehandlinga av Vik-brevet er godt dokumentert og kan etterprøvast. I tråd med rutine i departementet vart saka drøfta fleire gonger i ei rådgivande arbeidsgruppe, "mikrogruppa". Formålet med mikrogruppa er mellom anna å drøfte spørsmål om kommunal økonomiforvaltning. Denne behandlinga sikra breidd i saksbehandlinga ved at både juridisk og økonomisk seksjon i Kommunalavdelinga var involverte. Drøftingane i mikrogruppa munna ut i semje om at avtalen ikkje var eit lån. Etter drøftinga i mikrogruppa vart det skrive eit notat som låg til grunn for utarbeidinga av Vik-brevet.

### **VIK-SAKA VAR PRINSIPIELL OG VART BEHANDLA PÅ EIT FOR LÅGT NIVÅ I DEPARTEMENTET**

Gjennom saksbehandlinga av Vik-brevet tok departementet for første gong stilling til avtalar om forskottering av inntekter frå konsesjonskraft. Saka må derfor ha framstått som prinsipiell for departementet, også i 2002. I notatet som var utarbeidd, står det: "Avtalen ligger i et grenseland hva angår om motivene til kommunen og realitetene i avtalen følger intensjonen i regelverket." I Vik-brevet gir departementet sjølv uttrykk for at ein er usikker. Brevet stiller spørsmål ved denne typen transaksjonar og uttaler at departementet vil vurdere om det er behov for reguleringar.

Undersøkinga viser at Vik-saka vart behandla på eit for lågt nivå i KR. Reglane i departementet i samband med delegering av fullmakter tilseier at alle saker i Kommunalavdelinga i utgangspunktet er delegerte til seksjonane. Saker som inneber vurderingar og tilrådingar av prinsipiell karakter, skal normalt behandlast av ekspedisjonssjefen. Vidare skal saker av prinsipiell interesse leggjast fram for seksjonsleiaren før utsending. Etter innarbeidd praksis blir negative svar, brev i saker der vedtak i departementet går imot forslag frå kommunar og fylkeskommunar, vanlegvis lagde fram for ekspedisjonssjefen. Terskelen for å leggje saker fram for ekspedisjonssjefen er høgare i saker der departementet er samd med kommunane.

Vik-saka vart avgjort av nestleiaren i kommuneøkonomiseksjonen. Det er ingen informasjon som tyder på at saka har vore drøfta med ekspedisjonssjefen eller den politiske leiinga. Saka burde ha vore behandla av ekspedisjonssjefen med den formelle og faktiske kvalitetssikringa det ville ha ført til.

I tilbakemeldinga si erkjenner departementet at Vik-saka var prinsipiell og burde ha vorte behandla på eit høgare nivå. Elles hevdar departementet at vur-

deringane deira berre er rettleiande og er baserte på ei lovforståing ut frå ei enkelthending, gitte føresetnader og beste skjønn. Departementet meiner at kommunane, som eit sjølvstendig forvaltningsnivå, har eit sjølvstendig ansvar for å tolke kommunelova og rette seg etter denne.

Konklusjonen til departementet i Vik-brevet vart gjennom rundskriv H-15/03 av 1. juli 2003 distribuert til kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn som eit mønster på korleis lova skulle tolkast i tilsvarende saker. Den tvilen som kjem fram av Vik-brevet, vart det ikkje gitt uttrykk for i rundskrivet.

Det vart ikkje gjort noka ny vurdering av Vik-saka før det vart referert til henne i rundskrivet. Dette er i tråd med praksisen i departementet som inneber at saker det blir referert til i rundskriv, skal vere tilstrekkeleg kvalitetssikra ved den ordinære saksbehandlinga.

#### DEPARTEMENTET GJEKK IKKJE GRUNDIG NOK INN I SAKSDOKUMENTA

Undersøkinga viser at departementet brukte både den økonomiske og den juridiske kompetansen sin i saksbehandlinga, men at dei likevel ikkje gjekk grundig nok inn i saksopplysingane i 2002. Grunngivinga til departementet for å konkludere med at avtalen ikkje kunne likestillast med lån, var at konsekvenskraftinntektene dekte betalingsforpliktingane i avtalen, noko som innebar at avtalen ikkje ville fortrengje framtidig tenesteproduksjon.

Ved ein gjennomgang av saksopplysingane i 2006 oppdaga departementet sjølv at berre 31 mill. kroner av lånekostnadene på 102 mill. kroner var dekte inn av netto konsesjonskraftinntekter. Informasjon om dette var tilgjengeleg i vedlegg til brevet frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 25. juni 2002. Dette kunne derfor ha vore oppdaga av departementet i 2002 dersom saksbehandlinga og kvalitetssikringa hadde vore grundigare.

I tilbakemeldinga si er departementet samd i at det i ettertid kan stillast spørsmål ved om saka vart behandla grundig nok sidan saksbehandlinga i 2002 ikkje fanga opp at avtalen var basert på bruttoverdien av dei framtidige konsesjonskraftinntektene.

#### ARGUMENTASJONEN I DOKUMENTA TIL DEPARTEMENTET ER RELEVANT MED TANKE PÅ RETTSKJELDELÆRA

Gjennomgangen i denne undersøkinga av KRDs rundskriv og 15 brev gir ikkje grunnlag for å hevde at det er nokon systematisk svikt i korleis Kommunalavdelinga legg vekt på rettskjelder.

Argumentasjonen i saksdokumenta i Vik-saka verkar også relevant ut frå rettskjeldelæra. KRDs drøftingar viser at departementet ikkje var i tvil om at avtalen gir dei same økonomiske realitetane som eit

lån. Samstundes meinte KRD at finansielle avtalar som har dei same økonomiske realitetane som eit lån, burde likestillast med lån. Problemet for departementet er at det legg til grunn tolkingsmoment som blir vurderte som sterke nok til å seie at avtalen likevel ikkje var eit lån.

Departementet seier i svarbrevet sitt at slik ein der har forstått undersøkinga, gir ho ikkje grunn til å meine at rettskjeldebruken i KRD har vore prega av ikkje-rettslege omsyn, ei overdriven vektlegging av omsynet til det kommunale folkestyret eller på annan måte har vore av dårleg kvalitet. Departementet opplyser at det har vore ei intern drøfting som ikkje har avdekt usemje eller misoppfatningar i samband med relevansen og vektinga av dei ulike rettskjedefaktorane ved lovtolking.

#### 1.2.3 KRDs oppfølging av Vik-saka var ikkje tilfredsstillande

Undersøkinga viser at måten Kommunal- og regionaldepartementet følgde opp Vik-saka på, ikkje var tilfredsstillande. Departementet varsla ved Vik-brevet i 2002 at det ville vurdere å endre regelverket for å hindre den typen avtalar som Vik kommune hadde gjort. Denne oppgåva vart aldri gjort sjølv om departementet i perioden 2004–2006 fekk fleire førespurnader om behovet.

I brev til Oppdal kommune 11. mars 2004 omtaler KRD ein finansiell avtale som Oppdal kommune vurderer å gjere, og som på viktige område kan samanliknast med Vik-saka. Departementet uttalte at denne typen byte av kontantstraumar med ein kommersiell aktør ikkje vil vere i samsvar med intensjonane i kommunelova. Det viste til fråsegna det kom med i Vik-brevet, om at departementet skulle vurdere om det var nødvendig å avgrense bruken av slike finansielle avtalar. Inntil dette arbeidet var avslutta, var slike avtalar ikkje ulovlege.

I etterkant vart eit internt notat om problemstillinga drøfta i mikrogruppa. Det var usemje om denne typen avtalar burde likestillast med lån. Saka vart likevel ikkje behandla i linja eller på annan måte ført fram til formell avgjerd i departementet.

Hausten 2004 sende revisjonssjefen i Valdres kommunerevisjon ein e-post til ein medarbeidar i KRD. Det kom fram i e-posten at Vang kommune vurderte å gjere ein liknande avtale som Vik-brevet omhandlar. Kommunerevisoren forstod ikkje KRDs konklusjon i Vik-brevet, og spurde om dette brevet betyr at kommunane kan lånefinansiere kjøp av obligasjonar og aksjar generelt, eller om det er avgjerande kva kommunen stiller som sikkerheit for lånet. KRD svarer i ein e-post at ein har problem med å sjå at denne saka er vesentleg annleis enn Vik-saka. Det blir uttalt at departementet framleis har til vurdering om det for slike avtalar bør gjelde dei same kontroll-

mekanismane som lån fordi like realitetar bør behandlast likt.

I eit notat 8. mars 2005 frå Telemarksforsking-Bø blir det bede om at ein avklarar om den typen avtalar som Vik-saka omhandlar, er lovleg. Grunngevinga var at manglande avklaring skaper usikkerheit for kommunane. Behovet for avklaring vart stadfest da Fagkomiteen i Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) drøfta notatet i eit møte. I denne komiteen sat det ein medarbeidar frå KRD. Notatet vart aldri formelt sendt over til KRD, men det vart distribuert på e-post i Kommunalavdelinga. Notatet vart ikkje formelt behandla i KRD, men er omtalt i eit notat til eit møte i mikrogruppa 15. februar 2007.

Departementet fekk også førespurnader frå Fylkesmannen i Nordland i 2005 om Saltdal kommune og i 2006 om Fauske kommune som begge var innmelde i ROBEK. Saltdal-saka galdt lovgrunnlaget for ein mogleg rentebyteavtale med utbetaling av eit eingongsbeløp. Departementet meinte avtalen var ulovleg da kommunen ville pådra seg ei udekt betalingsplikt. Fauske-saka galdt den same problemstillinga som Vik-saka.

Undersøkinga viser at verksemdsplanen er det systemet Kommunalavdelinga har for å registrere oppgåver av den typen avdelinga skulle følgje opp i Vik-brevet. Ein gjennomgang av verksemdsplanane frå 2003 til 2006 viser at departementet i desse åra ikkje hadde planar for å følgje opp den oppgåva det tok på seg i Vik-brevet, og som departementet seinare stadfesta i brevet til Oppdal kommune og i e-post til kommunerevisoren i Valdres.

Det var først i verksemdsplanen for 2007 at KRD planla å "... utarbeide problemnotat rundt finansielle avtaler som har likhetstrekk med lån". Til eit møte i mikrogruppa 15. februar 2007 vart det utarbeidd eit omfattande notat, som har karakter av å vere det notatet som er nemnt i verksemdsplanen. Notatet har ingen klar konklusjon, og saka vart aldri ført fram til avgjerd for ekspedisjonssjefen i Kommunalavdelinga før Terra-saka vart kjend i pressa hausten 2007.

Ekspedisjonssjefen i Kommunalavdelinga skreiv under på brevet til Oppdal kommune og Rundskriv H-15/03 der Vik-brevet vart oppsummert. Gjennom undersøkinga har det ikkje komme fram annan informasjon om at den øvste leiinga i Kommunalavdelinga har vore informert om forhold som er relaterte til oppfølging av Vik-brevet.

Departementet seier i tilbakemeldinga si at det heile tida hadde ein intensjon om å ta ein gjennomgang av dei problemstillingane som Vik-saka og andre førespurnader reiste. Sett i ettertid erkjenner departementet at dette arbeidet burde ha vore sett i gang tidlegare. Departementet understrekar at den manglande oppfølginga ikkje kjem av mangel på "kontroll og kunnskap", men at andre oppgåver vart

prioriterte høgare. Departementet hevdar at dei prinsipielle spørsmåla som Vik-saka reiste i 2002, har vore godt kjende i departementet. Departementet peiker på at dette går fram av fleire saksdokument, mellom anna brevet departementet sende til Oppdal kommune, seinare interne notat og gjennomgangen mikrogruppa gjorde i 2006.

#### **1.2.4 Vik kommune burde ha vore orientert om dei nye vurderingane i departementet**

Hausten 2006/vinteren 2007 tok departementet ein ny gjennomgang av Vik-saka. Gjennomgangen, i regi av mikrogruppa, viste at grunngevinga til departementet i 2002 bygde på feilaktige føresetnader. Departementet hadde ikkje teke omsyn til at Vik kommune måtte kjøpe konsesjonskraft for 71 mill. kroner før han kunne selje krafta for 102 mill. kroner. Dette ville seie at Vik kommune hadde ei udekt betalingsplikt, mens KRD i Vik-brevet hadde lagt til grunn at Vik kommune ikkje hadde ei udekt betalingsplikt.

Sjølv om desse opplysningane endra den oppfatninga departementet hadde av lovgrunnlaget for avtalen til Vik kommune, vart det ikkje teke initiativ til ei ny behandling av Vik-saka i linja. Saka vart ikkje drøfta på leiarnivå, og KRD kontakta ikkje Vik kommune for å orientere om den nye vurderinga.

Revisjonsmeldinga for 2006 for Vik kommune viser til endringar i dei økonomiske disposisjonane til kommunen i perioden 2003 til 2006, og hevdar at det ikkje lenger er samsvar mellom årleg inntekt og nedbetaling av rentebyteavtalen slik det var i 2002. Det blir mellom anna nemnt at ordninga er utvida med fleire år, og at årlege avdrag er erstatta med to store innbetalningar i 2012 og 2017. Det blir etterlyst ei ny vurdering frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane eller KRD for å avklare om avtalane slik dei no var, er i strid med kommunelova § 50.

Revisjonsmeldinga førte til at Vik kommune igjen vart meldt inn i ROBEK-registeret. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vende seg til KRD i e-post 6. september 2007 for å få avklart om dei nye avtalane var i samsvar med dei retningslinjene som KRD nedfelte i Vik-brevet 20. september 2002.

Vik kommune ønskte å få gjort om innmeldinga i ROBEK-registeret og hadde eit møte med KRD 26. september 2007. Vik kommune hadde med seg representantar frå Terra og Revisorgruppen Bergen. KRD gav ikkje noka tilbakemelding i møtet, men opplyste at saka ville bli grundig behandla i departementet. Det vart ikkje opplyst om dei nye vurderingane som departementet hadde gjort i saka.

Departementet opplyser at ein, i ettertid, erkjenner at det som vart avdekt i denne gjennomgangen, kunne ha vorte følgt opp med ei presisering til alle kommunane og fylkeskommunane i landet. Her

burde det ha gått fram at Vik-brevet og omtalen av dette i rundskriv H-15/03 måtte forståast slik at kommunelova berre gav høve til å forskottere nettoverdiar for at dette ikkje vart rekna som "lån".

Departementet ser det som eit anna spørsmål om ein etter eige tiltak og i medhald til kommunelova § 59 nr. 5 burde ha gjort ein lovlegkontroll av den avtalen Vik kommune hadde med DnB Markets frå 2001. Når ein ikkje tok opp saka til slik kontroll, seier departementet at det må ein sjå i samanheng med at det i 2006 hadde gått om lag fem år sidan den aktuelle låneavtalen var gjort, og at det ikkje vart rekna som tenleg å ta ein lovlegkontroll da. Spørsmålet om å gjennomføre slik lovlegkontroll må ein sjå i lys av den tida som hadde gått, og i kor stor grad kommunen innretta seg etter den eksisterande avtalen. Departementet hadde hausten 2006 ikkje informasjon om at plasseringane som Vik kommune hadde gjort, var i strid med kommunelova § 52 eller andre forhold som tilsa at det på det tidspunktet var nødvendig å ta opp att spørsmålet om avtalen Vik kommune hadde med DnB Markets, var i strid med kommunelova.

### 1.3 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har ikkje fått sjølvstendig tilgang til saksarkivet til departementet, noko som ein ser på som uheldig. Ein sentral føresetnad for arbeidet til Riksrevisjonen er å få sjølvstendig tilgang til dokumenta til den reviderte verksemda når desse kan utgjere revisjonsbevisa i undersøkinga. Behovet for innsyn omfattar ikkje regjeringsnotat. Det er eit ansvar departementet har, å finne måtar å skjerme desse på som ikkje hindrar Riksrevisjonen i arbeidet sitt. Slik prosedyren har vore i denne undersøkinga, har Riksrevisjonen ikkje hatt full oversikt over og kontroll med om den dokumentasjonen som er motteken, er fullstendig.

Undersøkinga viser at kvalitetssikringa til Kommunal- og regionaldepartementet i samband med Vik-brevet var mangelfull. Saka var prinsipiell og burde ha vore behandla på eit høgare nivå i departementet. Departementet gjekk heller ikkje grundig nok inn i saksopplysningane i 2002, noko som resulterte i at dei vurderingane departementet kom med i Vik-brevet, vart gjorde på feil premisar.

Undersøkinga viser òg at oppfølginga av Vik-brevet burde ha vore sett i gang tidlegare. Departementet er samd i desse vurderingane.

Vik-brevet og førespurnadene departementet fekk i etterkant av Vik-brevet, tilsa at det var behov for å avklare korleis økonomireglane i kommunelova på dette området skulle tolkast. Da arbeidet med å avklare dette endeleg vart teke inn i verksemdsplanen for 2007, hadde det gått meir enn fire år. Da Terra-saka vart kjend i pressa hausten 2007, hadde det gått fem år utan at leiinga i departementet hadde teke stil-

ling til saka. Vik-brevet hadde i mellomtida vorte brukt av kommunar og kommersielle interesser til å legitimere finansielle avtalar av den typen Vik kommune gjorde med Terra.

Den manglande oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet gir grunn til å stille spørsmål ved om den øvste administrative leiinga i departementet hadde god nok oversikt over aktivitetar og problemstillingar for denne delen av verksemda i Kommunalavdelinga. Det er eit ansvar den øvste leiinga har, at verksemda har system og rutinar som sikrar at leiinga har tilstrekkeleg kunnskap om eit prinsipielt forhold som har vore drøfta på lågare nivå i departementet gjennom fleire år.

Undersøkinga viser at departementet gjorde nye vurderingar av Vik-saka i 2006 som viste at avgjerda i Vik-brevet i 2002 vart teken på feil grunnlag. KRD fekk ved e-post frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 6. september 2007 spørsmål om å avklare om nye avtalar som Vik kommune hadde gjort, var i samsvar med premissane som var nedfelte i Vik-brevet. Da KRD var i møte med Vik kommune 26. september 2007, heldt departementet seg passivt ved at det ikkje opplyste om dei nye vurderingane i saka. Vik kommune vart dermed ikkje informert om at både den opphavlege og dei nye avtalane var i strid med kommunelova. Etter Riksrevisjonens vurdering kan ein sterkt kritisere ein slik forvaltningspraksis.

Undersøkinga viser at det i Kommunalavdelinga er ein høgare terskel for å leggje saker fram for ekspedisjonssjefen når departementet er samd med kommunane, enn i saker der departementet går imot kommunane. I lys av den rolla departementet har som forvaltar av regelverk, kan det etter Riksrevisjonens vurdering stillast spørsmål ved om denne delegeringspraksisen sikrar at alle saker av meir prinsipiell art blir behandla på riktig nivå.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan ein reise spørsmål ved om den samla interne kontrollen i departementet er tilfredsstillande ved behandling, kvalitetssikring, oppfølging og prioritering av kommunaløkonomiske saker som har prinsipiell karakter.

### 1.4 Svar frå Kommunal- og regionaldepartementet

Saka har vore lagd fram for Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev 28. mai 2008 svart:

" ...

- 1 Om Riksrevisjonen si framstilling av saka og om departementet si rolle

Innleiingsvis vil eg kommentera korleis Riksrevisjonen i dokumentutkastet og i rapporten framstiller saka og departementet si rolle i saka.

Om kapittel 1 i Dokument nr. 3 og kapittel 1 i rapporten

Riksrevisjonen skriv at "Terra nytta Vik-brevet i marknadsføringa si. Kommunane Hemnes, Hattfjell-dal, Narvik, Rana, Bremanger, Haugesund og Kvi-nesdal gjorde avtalar med Terra og investerte vesent-lege beløp i kompliserte finansielle produkt med uklar risikoprofil. Investeringane kom opp i om lag 1,5 mrd. kroner. Hausten 2007 vart det kjent at kom-munane hadde gått på store tap."

Vidare står det at "Det vart frå fleire hald stilt spørsmål ved KRDs rolle i Terra-saka. Ordførarar i Terra-kommunane uttalte at Vik-brevet gav kommu-nane grønt lys til å gjere dei omstridde investerin-gane, og at departementet måtte ha eit medansvar."

Desse avsnitta kan oppfattast som at Vik-brevet var årsak til at kommunar i saka investerte i kompli-serte finansielle produkt med uklår risikoprofil. Mi vurdering er at det ikkje er nokon klår årsakssaman-heng mellom departementet si tolking av kommune-lova § 50 i Vik-brevet frå 2002, og dei finansielle dis-posisjonane som dei nemnde kommunane gjorde som førte til store økonomiske tap.

I 2002 vurderte departementet berre spørsmålet om ein avtale mellom Vik kommune og DnB Mar-kets, som var inngått i 2001, måtte reknast som eit lån etter kommunelova § 50. Avtalar som må reknast som låneopptak, kan etter kommunelova § 50 ikkje vera grunnlag for å finansiera kjøp av aksjar eller andre finansielle plasseringar. Saka var eit reint lov-tolkingsspørsmål, som var avgrensa til forståinga av kommunelova § 50 om kommunale låneopptak.

I Vik-brevet vurderte ikkje departementet plasse-ringane til Vik kommune. Spørsmålet om risikoen i plasseringane til Vik kommune i 2002 var i strid med kommunelova § 52, var ikkje reist i brevet av 25.6.2002 frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. I Vik-brevet streka departementet derimot under at kommunar må ha eit medvite tilhøve til risiko. I Vik-brevet legg departementet også til grunn at Vik kom-mune ikkje har teke risiko som bryt med gjeldande regelverk. Dimed kan ikkje Vik-brevet seiast å ha gjeve nokon aksept for at kommunar har teke på seg vesentleg risiko i forvaltninga av framtidige kraftinn-tekte.

Vik kommune og dei andre kommunane har sei-nare endra plasseringane ved å investera i nye finan-sielle produkt med vesentleg risiko. Departementet har heller ikkje vurdert, eller kome med fråsegnar om, desse plasseringane.

Riksrevisjonen viser i kapittel 1 til at eg signali-serte at det kunne verta aktuelt med ei granskning. Eg er kjend med at eg i Kommunal Rapport er sitert på at eg ville ha ei intern eller ekstern granskning av kor-leis departementet handterte saka i 2002. Derimot meiner eg sjølv at eg var nøye med ikkje å bruka ordet granskning. Intensjonen min var ein gjennom-gang av sakshandsaminga i departementet.

#### Om departementet si rolle i lovtolkingssaker

Til å byrja med vil eg understreka kva som er departementet si rolle i saker som gjeld tolking av kommunelova.

Kommunane utgjer eit sjølvstendig forvaltnings-nivå, og dei har eit sjølvstendig ansvar for både å tolka og innretta seg etter kommunelova. Departementet har ikkje ansvar for korkje å løysa konkrete

einskildsaker, eller ta stilling til korleis kommunane skal bruka lova i eit konkret tilfelle.

Departementet har eit generelt rettleiingsansvar i saker om tolking av kommunelova. Departementet sine vurderingar i ei lovtolkingssak er rettleiande. Dei kan ikkje reknast som avgjerder om korleis ein kom-mune skal nytta lova i eit konkret tilfelle, eller som godkjenning av vedtak om enkeltdisposisjonar.

Legalitetsprinsippet inneber at det er gjeve i lov når staten har mynde til å godkjenna kommunale vedtak. Når det gjeld dei økonomiske disposisjonane til kommunane, skal departementet etter kommune-lova berre godkjenna vedtak om kommunale garan-tiar, jf. kommunelova § 51. For kommunar som er registrerte i register for vilkårshunden godkjenning og kontroll (ROBEK), skal også vedtak om opptak av lån og vedtak om langsiktige leigeavtalar godkjen-nast, jf. kommunelova § 60.

Departementet har delegert ansvaret for rettleiing til kommunar om tolking av kommunelova til fylkes-mannen. Fylkesmannen skal leggja fram prinsipielle tolkingsspørsmål for departementet, slik at staten ved departementet og fylkesmennene medverkar til ei mest mogleg einsarta rettleiing i tolkingsspørsmål. Fylkesmannen skal i slike tilfelle fyrst gje ei eiga vur-dering av tolkingsspørsmålet til departementet.

Sjølv om kommunar og fylkesmenn naturleg vil søkja departementet som ei autoritativ kjelde i lovtol-kingsspørsmål, er ei lovtolkingssak frå departementet ikkje nokon fasit på korleis ei lovføresegn skal forståast. Vurderingane til departementet er berre rettleiande, og baserte på ei lovførståing som byggjer på ei einskildhending, gjevne føresetnader og beste skjønn.

#### 2 Merknader til Dokument nr. 3

Fyrst kommenterer eg Riksrevisjonen sine merk-nader i kapittel 3 i dokumentet avsnitt for avsnitt. I tillegg har eg ein merknad til kapittel 2 i dokumentet.

#### Kapittel 3 – avsnitt 1

Riksrevisjonen uttaler i fyrste avsnittet at "KRD har ikkje gitt Riksrevisjonen sjølvstendig tilgang til saksarkivet til departementet. Departementet har grunnlagt dette med at Riksrevisjonen ikkje skulle få innsyn i regjeringsnotat (R-notat)."

Departementet merkar seg at framstillinga til Riksrevisjonen utelukkande knyter grunngevinga til omsynet til skjerming av utkast til regjeringsnotat. I departementet sitt brev til Riksrevisjonen dagsett den 5.5.2008 er det derimot gjort greie for at også omsy-net til skjerming av *andre interne notat* (som utgjer eit vesentleg større tal dokument enn utkast til regje-ringsnotat), og som også kan innehalda opplysningar om interne politiske prosessar, gjorde at Riksrevisj-onen ikkje kunne gjevast direkte tilgang til å opna dokument i det elektroniske saksarkivet. Denne typen internt materiale er òg særskild nemnd i merk-nader frå fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomi-teen i samband med handsaminga av ny lov om Riks-revisjonen, jf. sitat i departementet sitt brev dagsett 5.5.2008.

Departementet har elles gjeve Riksrevisjonen innsyn i dei dokumenta som Riksrevisjonen har bede om å få sjå. Det gjeld òg interne notat.

### Kapittel 3 – avsnitt 2

I avsnitt 2 heiter det at "Undersøkinga viser at kvalitetssikringa til Kommunal- og regionaldepartementet i samband med Vik-brevet var mangelfull."

Eg er samd i at saka i 2002 burde ha vore drøfta på eit høgare nivå i Kommunalavdelinga enn kva som var tilfelle. Samstundes har eg vorte gjort kjend med at det ikkje er noko som tilseier at saka hadde vorte vurdert annleis viss saka hadde vorte løfta opp på eit høgare nivå i avdelinga.

Eg vil visa til at departementet i 2002 hadde ein grundig gjennomgang og vurdering av saka. Dette går fram av dokumenta i saka, slik departementet skriv i brev av 5.5.2008. Saka vart drøfta fleire gonger i ei rådgjevande faggruppe i Kommunalavdelinga. I tråd med interne retningsliner vart saka òg vurdert av både økonomisk og juridisk seksjon i Kommunalavdelinga. Dei som tok del i arbeidet var røynde medarbeidarar og leiar med framifrå kunnskap om fagområdet. Vurderingane i Vik-brevet botna såleis i brei utgreiing og kvalitetssikring.

Departementet la relevante rettskelder til grunn for vurderingane i Vik-brevet. Dette kjem fram i kapittel 2 i dokumentet. Eg vil peika på at dette ikkje vert endra av at Lovavdelinga i Justisdepartementet i 2008 kom til ein annan konklusjon i tolkingsspørsmålet.

### Kapittel 3 – avsnitt 3

I avsnitt 3 heiter det vidare at "*Undersøkinga viser òg at oppfølginga av Vik-brevet burde ha vore sett i gang tidlegare.*". I Vik-brevet stilte departementet spørsmål ved om ikkje dei finansielle transaksjonane som gav Vik kommune inntekter knytte til framtidig konsesjonskraft, burde jamstellast med lån. Departementet varsla at ein ville vurdere om det var naudsynt med regelendringar.

Eg er samd i at departementet burde ha sett i gang arbeidet med å vurdere regelendringar på eit tidlegare tidspunkt. Dette må likevel sjåast i ljøs av at departementet lyt gjera kontinuerlege og til dels vanskelege avvegingar mellom kva saker det skal prioriterast å arbeida med. Generelt må departementet prioritera å fylgja opp vedtak og handsamingar i Stortinget. Eg har fått opplyst at departementet ikkje har vore kjent med at kommunar forvalta framtidige kraftinntekter på eit vis som gjorde det naudsynt å gjera framlegg om regelendringar der og då.

### Kapittel 3 – avsnitt 4

I avsnitt 4 heiter det at "Vik-brevet og førespurnadene departementet fekk i etterkant av Vik-brevet, tilsa at det var behov for å avklare korleis økonomireglane i kommunelova på dette området skulle tolkast."

Eg vil presisera at formuleringane i Vik-brevet om oppklaring av regelverket ikkje er knytte til tolking av kommunelova § 50. Fram til Lovavdelinga i Justisdepartementet gjorde si vurdering av Vik-saka i 2008, la Kommunal- og regionaldepartementet – på bakgrunn av Vik-brevet – til grunn at Vik kommune sitt vis å forskottera framtidige inntekter frå konsesjonskraft på, ikkje laut sjåast på som låneopptak etter kommunelova § 50. Det departementet signaliserte i Vik-brevet, var knytt til om det var trong for å

stramma inn regelverket på bakgrunn av omsynet til forsvarleg kommunal økonomiforvaltning.

### Kapittel 3 – avsnitt 5

I avsnitt 5 heiter det at "Den manglande oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet gir grunn til å stille spørsmål ved om den øvste administrative leiinga i departementet hadde god nok oversikt over aktivitetar og problemstillingar for denne delen av verksemda i Kommunalavdelinga."

Eg kan ikkje sjå at Riksrevisjonen si undersøking gjev grunnlag for seia at den øvste administrative leiinga i departementet ikkje har tilstrekkeleg kontroll med og kunnskap om denne delen av verksemda i Kommunalavdelinga. Undersøkinga til Riksrevisjonen har berre dreidd seg om korleis departementet har handsama og fylgt opp éi konkret sak. Eg meiner dette knappast er noko tilstrekkeleg grunnlag for å kunna trekkja denne typen generelle slutningar.

Eg har fått opplyst at grunnen til at ein ikkje sette i gang arbeidet med å vurdere regelverket tidlegare, ikkje kjem av mangel på "kontroll og kunnskap" om problemstillingane på leiarnivå, men at andre oppgåver vart prioriterte høgare.

Som departementet skriv i brev av 5.5.2008 til Riksrevisjonen, har dei prinsipielle spørsmåla som Vik-saka reiste i 2002 vore godt kjende i departementet. Signala som departementet gav i Vik-brevet om ein gjennomgang av regelverket, har ikkje vore gløymde. Dette kjem fram fleire av saksdokumenta, mellom anna departementet sitt brev til Oppdal kommune den 11.3.2004 og seinare interne notat. Det går òg fram av gjennomgangen som ein gjorde hausten 2006. Eg viser elles til at departementet hausten 2006 på eige initiativ tok inn problemstillinga i verksemdsplanen for 2007.

### Kapittel 3 – avsnitt 6

I avsnitt 6 vert det retta kritikk mot at departementet ikkje informerte Vik kommune om at departementet i 2006 sjølv hadde vorte merksam på at kommunen si forskottering av kraftinntekter i 2001, faktisk var basert på framtidige bruttoverdiar, og ikkje nettoverdiar, av konsesjonskraftinntektene.

Eg meiner at departementet, då dette vart sannkjent, burde ha fylgt opp med ei presisering til alle landets kommunar og fylkeskommunar om kva premisser departementet hadde lagt til grunn for Vik-brevet og omtalen av Vik-brevet i lovtolkingsrundskriv H-15/03, og korleis vurderingane til departementet i Vik-brevet måtte forståast.

Det er eit anna spørsmål om det på eige initiativ, og i samsvar med kommunelova § 59 nr. 5, burde ha vore gjort ein lovlegkontroll av Vik kommune sin avtale med DnB Markets frå 2001. Når departementet ikkje tek saka opp til lovlegkontroll, må dette sjåast i samanheng med at det i 2006 hadde gått om lag 5 år sidan den aktuelle låneavtalen var inngått, og at det ikkje vart sett som foremålsteneleg å gjera ein lovlegkontroll då. Spørsmålet om å gjennomføra lovlegkontroll vart sett i ljøs av tida som var gått, og i kva grad kommunen innretta seg etter den eksisterande avtalen. Hausten 2006 hadde ikkje departementet informasjon om at plasseringane som Vik kommune hadde gjort, var i strid med kommunelova § 52. Departementet hadde heller ikkje kjennskap til



andre tilhøve som tilsa at det på det tidspunktet var naudsynt – med heimel i kommunelova § 59 nr. 5 – å ta opp spørsmålet om Vik kommune sin avtale med DnB Markets var i strid med kommunelova.

### Kapittel 3 – avsnitt 7

I avsnitt 7 vert det uttalt at "Undersøkinga viser at det i Kommunalavdelinga er ein høgare terskel for å leggje saker fram for ekspedisjonssjefen når departementet er samd med kommunane, enn i saker der departementet går imot kommunane.". Riksrevisjonen stiller her spørsmål ved om denne praksisen sikrar at alle saker av prinsipiell art vert handsama på riktig nivå.

Eg vil streka under at ikkje alle prinsipielle tolkingsspørsmål er tvilsame eller vanskelege. Dersom spørsmålet ikkje er tvilsamt eller vanskeleg, er det mindre grunn til å bringa spørsmålet opp på eit høgare nivå. Det at kommunane og departementet deler den same lovforståinga, kan vera ein indikasjon på nettopp dette. Eg viser her til "Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling" frå 1981. Av § 10 går det fram at saker ikkje bør handsamast i fleire ledd "enn nødvendig".

I ljøs av denne saka har departementet i interne retningsliner for lovtolking presisert at det alltid skal vera ein låg terskel for å løfta ei sak til eit høgare nivå dersom det rår usisve om konklusjonen i ei lovtolkingssak (jf. punkt 5 i dette brevet).

### Kapittel 3 – avsnitt 8

I avsnitt 8 avsluttar Riksrevisjonen med at "Etter Riksrevisjonens vurdering kan ein reise spørsmål ved om den samla interne kontrollen i departementet er tilfredsstillande ved behandling, kvalitetssikring, oppfølging og prioritering av kommunaløkonomiske saker som har prinsipiell karakter."

Undersøkinga til Riksrevisjonens har berre dreidd seg om departementet si handsaming og oppfylgning av ei einskildsak. Ei slik avgrensa undersøking kan etter mitt skjønn ikkje brukast som grunnlag for å hevda at det generelt er manglar ved departementet si forvaltning av kommunaløkonomiske saker som har prinsipiell karakter. Eg kan heller ikkje sjå at Riksrevisjonen si undersøking gjev grunnlag for å trekkja ein generell konklusjon om at det ligg føre slike manglar på grunnlag av den aktuelle saka.

Eg vil på ny visa til at vurderingane i Vik-brevet botna i brei utgreiing og kvalitetssikring. Riksrevisjonen ber ikkje til torgs nokon funn som tilseier at departementet systematisk handsamar lovtolkingssaker lite grundig. Eg viser her til at Riksrevisjonen sjølv skriv at gjennomgangen deira av departementet sitt rundskriv og 15 brev, ikkje gjev grunnlag for å hevda at det er noka systematisk svikt i korleis Kommunalavdelinga legg vekt på rettskjelder.

### Merknad til kapittel 2

Eg viser til Riksrevisjonen si oppsummering av undersøkinga (jf. kapittel 2 i Dokument nr. 3). I punkt 2.2, nest siste avsnitt, står det at "*Problemet for departementet er at det legg til grunn tolkingmoment som blir vurderte som sterke nok til å seie at avtalen likevel ikkje var eit lån.*".

Eg meiner at denne utsegna er noko villeiande. Utsegna presiserer ikkje kva som skulle vera departe-

mentet sitt problem. Departementet si oppfatning er at dei saksdokumenta som Riksrevisjonen har gått gjennom, underbyggjer at departementet i denne saka fylgde rettskjeldelæra, og ikkje la til grunn omsyn i vurderingane sine som ikkje var relevante. Eg vil visa til at årsaka til at departementet kom til ein annan konklusjon enn Lovavdelinga i vurderinga av Vik-saka, var at departementet, basert på ei anna vektlegging av rettskjelder, la til grunn ei anna forståing av kva som kan utleiast frå omgrepet "lån" i kommunelova § 50. Departementet la her mindre vekt på sjøve ordlyden i lovteksten som rettskjelde enn det Lovavdelinga gjorde.

Sett i ettertid burde departementet i Vik-brevet ha drøfta eksplisitt korleis ulike rettskjelder vart vektlagde i vurderinga av kommunelova § 50. Departementet legg i det vidare til grunn Lovavdelinga i Justisdepartementet si forståing av omgrepet lån i kommunelova § 50.

### 3 Merknader til rapporten frå undersøkinga

Eg viser til Riksrevisjonen sin rapport. Departementet gav i brev dagsett den 5.5.2008 merknader til rapporten frå undersøkinga. Riksrevisjonen viser i sitt brev dagsett den 21.5.2008 til at departementet sine merknader til faktadelen i rapporten er gjennomgått og i hovudsak teke omsyn til. Eg ynskjer i samband med dette å gjenta fylgjande, som òg vart peika på i departementet sitt brev dagsett den 5.5.2008:

#### Avsnitt 3.1 i rapporten

I siste setning i avsnittet står det at "Fylkesmannen vel sjølv kva saker embetet avgjer, og kva saker som blir sende vidare til KRD."

Eg vil peika på at departementet eller fylkesmannen sine vurderingar i ei lovtolkingssak er rettleiande, og ikkje kan reknast som avgjerder om korleis ein kommune skal bruka lova i eit konkret tilfelle. Fylkesmannen avgjer sjølv når det er trong for å konsultera departementet i samband med rettleiing til kommunar i spørsmål om tolking av kommunelova. Fylkesmannen skal leggja prinsipielle tolkingsspørsmål fram for departementet. Eg viser her til punkt 1 ovanfor, der departementet si rolle i lovtolkingsspørsmål er gjort greie for.

#### Avsnitt 4.3.2 i rapporten

I avsnittet vert det vist til at "I undersøkinga har vi mellom anna spurt fleire i departementet, ein av meklarane frå Terra, ein revisor frå Sogn revisjonsdistrikt og leiinga i Vik kommune om det har vore kontakt mellom departementet og nokre av aktørane, det vil seie Vik kommune og Terra, under behandling av Vik-saka. I undersøkinga har vi ikkje funne fram til informasjon som stadfester nokon slik kontakt."

Eg ynskjer å presisera at det ikkje var kontakt mellom departementet og korkje Vik kommune eller Terra under sakshandsaminga som gjaldt Vik-brevet. På same tid vil eg peika på at kontakt med partar som sender tolkingsspørsmål over til departementet, i ein-skilde tilfelle kan vera føremålstenleg. Det gjeld ikkje minst når slik kontakt medverkar til å kasta ljøs over fakta i ei sak i samband med saksutgreiinga. Kontakt som leier til at sakshandsaminga ikkje skjer

i tråd med prinsipp for god forvaltningsskikk, vil sjølvsagt ikkje vera akseptabel.

#### Avsnitt 4.3.6 i rapporten

I avsnittet vert det vist til at "Gjennom intervju har vi fått opplyst at omsynet til kommunal handlefridom vart diskutert under behandlinga av Vik-brevet i mikrogruppemøtene. Ein medarbeidar i KR D skildra det slik: "Spørsmålet var i bunn og grunn om man skulle begrense kommunenes handlefrihet." I saker der argumenta for og imot vog likt, valde ein gjerne å gå inn for den løysinga som gjekk i favør av kommunane.". Vidare heiter det at "Ein mogleg grunn til at konklusjonen i Vik-brevet i 2002 vart annleis enn konklusjonen til Lovavdelinga i 2008, kan vere at KR D la meir vekt på dei økonomiske og dei demokratiske omsyna enn dei rettslege under saksbehandlinga."

Når det gjeld det generelle, og kva som er "rettslege omsyn", må det presiserast at tolking av lover inneber bruk av ei rekkje rettskjelder, slik det er framstilt andre stader i rapporten. Reelle omsyn kan vera viktige kor lovteksten ikkje gjev eit klårt svar. Dei reelle omsyna kan òg innebera vurderingar av økonomiske og demokratiske omsyn. I tolkinga av kommunelova skal ein dessutan leggja vekt på føremålsbetraktningar. Omsynet til "et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre" er i kommunelova § 1 fastsett som eit sentralt føremål med kommunelova.

Omsynet til eit funksjonsdyktig kommunalt folkestyre saman med legalitetsprinsippet inneber at regelverk som innskrenkar handlefridomen til kommunane, skal vera tydeleg og klårt. Ei framstilling som gjev inntrykk av at omsynet til det kommunale folkestyret er eit irrelevant og ikkje-rettsleg omsyn, er såleis ikkje korrekt. Ved spørsmål om det er heimelsgrunnlag for ei innskrenking av kommunane sin handlefridom, vil legalitetsprinsippet og omsynet til det kommunale folkestyret vera sentrale argument i vurderinga.

På den andre sida er det like klårt at lova sin bokstav ikkje kan setjast til side. Kva rettleiing ein kan få ved å lesa lova sin ordlyd, og kva vekt den skal tillegast, vil det derimot kunna vera grunnlag for ulike oppfatningar om. Dette vil til dømes kunna vera tilfelle dersom lova bruker omgrep som ikkje har nokon klår juridisk definisjon, og/eller dersom forarbeida ikkje gjev uttrykk for høg grad av medvit rundt ordvalet.

I 2002 handsama departementet eit lovtolkings-spørsmål på bakgrunn av ein avtale som Vik kommune hadde inngått med DnB om ei eingongsutbetaling. I denne lovtolkinga la departementet til grunn dei ordinære rettskjeldene, jf. tilvisingane i avsnitt 3.1 i rapporten. I Vik-brevet vart ikkje omsynet til kommunal handlefridom nemnt særskilt som eit omsyn bak dei juridiske vurderingane.

Eg meiner at Riksrevisjonen sine undersøkingar ikkje gjev grunn til å hevda at rettskjeldebruken i Kommunal- og regionaldepartementet har vore prega av ikkje-rettslege omsyn, ei overdriven vektlegging av omsynet til det kommunale folkestyret, eller på anna vis har vore av dårleg kvalitet.

Eg kan heller ikkje sjå at det er grunnlag for å konkludera med at departementet i Vik-brevet la urimeleg vekt på kommunane sin handlefridom. Derimot er det departementet si oppfatning at saksdoku-

menta som Riksrevisjonen har gått gjennom, underbyggjer at departementet i denne saken fylgde rettskjeldelæra, og ikkje la til grunn omsyn i vurderingane sine som ikkje var relevante. Dette kjem fram i interne notat, Vik-brevet og departementet sitt brev dagsett den 20.12.07 til Lovavdelinga i Justisdepartementet.

Sett i ettertid burde departementet i Vik-brevet ha drøfta eksplisitt korleis ulike rettskjelder vart vektlagde i vurderinga av kommunelova § 50. I framtida vil departementet, som nemnt, leggja til grunn Lovavdelinga i Justisdepartementet si forståing av omgrepet lån i kommunelova § 50.

#### 4 Prosessen rundt undersøkinga og framlegginga av Dokument nr. 3

Eg skjønar det slik at undersøkinga og rapporten til Riksrevisjonen er utforma som om det har vorte gjennomført ei forvaltningsrevisjon, sjølv om dette ikkje er konkret oppgjeve i dokumentutkastet at undersøkinga må sjåast slik. Departementet har heller ikkje fått noka skriftleg melding om at det vart gjennomført ein forvaltningsrevisjon. I brev frå Riksrevisjonen, dagsett den 23.1.2008, heiter det at:

"Riksrevisjonen vil gjennomføre en undersøkelse av Kommunal- og regionaldepartementets behandling av brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 20.9.2002 vedrørende finansielt salg av konsesjonskraft i Vik kommune. Undersøkelsen vil i første omgang ta for seg departementets saksbehandling."

På det årvisse møtet mellom Riksrevisjonen og departementet den 8.4.2008, vart det like fullt opplyst om at undersøkinga er ein forvaltningsrevisjon.

Eg viser til Riksrevisjonen sine retningslinjer for forvaltningsrevisjon dagsett den 1.1.2005 s. 14, der det står fylgjande:

"I en forvaltningsrevisjon stilles det betydelige krav til utledningen av revisjonskriteriene, siden disse er grunnlaget for revisors vurderinger. Det skal være en dialog med forvaltningen i tilknytning til utledningen av revisjonskriteriene, slik at disse blir omforente. Revisjonskriteriene bør derfor sendes ansvarlig departement til uttalelse så tidlig som mulig i revisjonen, normalt tidlig i hovedanalysen. Datainnsamlingen skal skje etter at dialogen med departementet om revisjonskriteriene har funnet sted, slik at datainnsamlingen blir mest mulig målrettet. De revisjonskriteriene som benyttes og kildene for dem skal også beskrives i forvaltningsrevisjonsrapporten, slik at det kommer klart fram på hvilket grunnlag Riksrevisjonens vurderinger er gjort."

I samsvar med desse retningslinjene hadde det vore naturleg om Riksrevisjonen hadde drøfta kriteria for revisjonsvurderingane med departementet. Riksrevisjonen si undersøking kan synast å ha hatt ein karakter som etter mi vurdering tilseier at Riksrevisjonen burde ha drøfta kriteria for Riksrevisjonen sine vurderingar på førehand. Departementet har ikkje fått nokon opplysningar om slike kriterium før undersøkinga vart gjennomført.

Eg vil vidare visa til at Riksrevisjonen la dokumentutkastet fram for departementet ved slutten av arbeidsdagen onsdag den 21.5.2008. Fristen for frå-

segn frå departementet vart sett til tysdag den 27.5.2008. Eg stiller meg undrande til at denne saka har ein slik karakter at det er naudsynt for Riksrevisjonen å setja ein så kort uttalefrist. Difor må eg gjera merksam på at den korte tidsfristen har gjeve departementet knapt med tid til å vurdere og laga tilsvar til dokumentutkastet og rapporten.

#### 5 Departementet si oppfylging av Riksrevisjonen sine merknader

Departementet har, som nemnt innleiingsvis, eit ansvar for rettleiing i juridiske spørsmål knytte til kommunelova. Det er viktig at tolkingsutsegnene som departementet kjem med, held eit høgt fagleg nivå. Eg har all grunn til å tru at dette gjennomgåande har vore og er tilfelle.

Eg er oppteken av at departementet skal ha så gode rutinar som råd er for å sikra høg fagleg kvalitet i forvaltninga av kommunelova. Difor har departementet gått igjennom rutine sine for sjå om desse kan gjerast betre. I denne gjennomgangen har departementet mellom anna lagt vekt på at saker av prinsipiell karakter skal løftast opp og handsamast på eit tilstrekkeleg høgt nivå. Dette arbeidet vil medverka til Kommunal- og regionaldepartementet vil handtera lovtolkingsaker på ein endå meir forsvarleg måte.

I framtida kjem departementet til å vera tydelegare i brev og rundskriv o.l. på at kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å tolka kommunelova og innretta seg etter henne. Det vil òg verta presiserast at departementet sine vurderingar i ei lovtolkingsak ikkje kan reknast som avgjerder av korleis ein kommune skal bruka lova i eit konkret tilfelle.

Departementet vil arbeida med å betra departementet sitt lovtolkingrundskriv ved å gjera premisar og vurderingar i lovtolkingsaker tilgjengelege i sin heilskap på internett.

Departementet kjem dessutan til å etablere eit internt system for kontinuerleg å registrere saker (av den typen som vart varsla i Vik-brevet) som krev vidare oppfylging. Eg meiner at dette vil medverka til at saker som må følgjast opp, vil verta tekne hand om på eit endå meir forsvarleg vis.

Når det gjeld tolkinga av kommunelova, viser eg til at departementet i brev dagsett den 18.4.2008 til alle kommunar og fylkeskommunar, har presisert forståinga av kommunelova § 50 om låneopptak. Utsegna frå Lovavdelinga i Justisdepartementet er lagt til grunn dette i brevet."

### 1.5 Uttale frå Riksrevisjonen

Riksrevisjonen har ikkje fått sjølvstendig tilgang til saksarkivet i departementet. Riksrevisjonen held derfor fast på at ein av den grunn ikkje har hatt full oversikt over og kontroll med om den dokumentasjonen som er motteken, er fullstendig. Etter Riksrevisjonens vurdering gir riksrevisjonslova Riksrevisjonen rett til sjølv å granske saksarkiva i departementa dersom dette er nødvendig for å utføre Riksrevisjonens oppgåver, jf. Innst. O. nr. 54 (2003–2004). Dersom den som vert granska, sjølv skal få bestemme kva revisjonen skal få tilgang til, kan Riksrevisjonen ikkje gjere ei uavhengig gransking.

Vik-saka var prinsipiell. Riksrevisjonen konstaterer at Kommunal- og regionaldepartementet er samd i at Vik-saka burde ha vore drøfta på eit høgare nivå i departementet. Departementet erkjenner også at ein burde ha sett i gang arbeidet med å vurdere regelendring på eit tidlegare tidspunkt. Riksrevisjonen merkar seg i denne samanhengen at departementet no har gått igjennom rutine sine for å sjå om dei kan gjerast betre. Departementet opplyser at dette arbeidet vil medverka til at Kommunal- og regionaldepartementet vil handtere lovtolkingsaker på ein enda meir forsvarleg måte.

Undersøkinga viser òg at oppfølginga av Vik-brevet burde ha vore sett i gang mykje tidlegare. Riksrevisjonen har merka seg at det vil bli etablert eit system i departementet slik at ein kontinuerleg får registrert saker som krev vidare oppfølging. Departementet opplyser at dette vil gjere sitt til at saker som må følgjast opp, vil bli tekne hand om på eit enda meir forsvarleg vis.

Når det gjeld oppfølginga av Vik-saka, viser undersøkinga at leiinga i liten grad har gjort seg kjend med og involvert seg i det arbeidet som har vore gjort på eit lågare nivå i Kommunalavdelinga. Dersom leiinga likevel har hatt kontroll med og kunnskap om problemstillingane, slik departementet hevdar, burde slike prinsipielle problemstillingar ha vore prioriterte av departementet som ansvarleg forvaltar av regelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder dette på at det har vore svake punkt i rutine i departementet når det gjeld oppfølging og prioritering av prinsipielle kommunaløkonomiske saker.

Departementet er samd i at det har eit generelt ansvar for å rettleie om korleis ein skal forstå kommunelova, men framhevar at ein har delegert til fylkesmannen ansvaret for rettleiing til kommunar om korleis kommunelova skal tolkast. Riksrevisjonen meiner at departementet berre kan delegere oppgåver og myndigheit, mens ansvaret i alle tilfelle ligg i departementet. Riksrevisjonen viser i denne samanhengen til at fylkesmannen skal leggje fram prinsipielle tolkingsspørsmål for departementet, slik at staten ved departementet og fylkesmennene medverkar til ei mest mogleg einsarta rettleiing i tolkingsspørsmål.

Riksrevisjonen er likevel samd med departementet i at kommunane har eit sjølvstendig ansvar for å tolke og innrette seg etter kommunelova. Dei er også ansvarlege for sine eigne økonomiske disposisjonar. Lovtolkingane til departementet blir på den andre sida tillagde stor vekt og nytta som rettskjelder av kommunar, fylkeskommunar og fylkesmenn. Etter Riksrevisjonens vurdering stiller dette særlege krav til departementet si behandling av lovtolkingsaker og etterfølgjande rundskrivarbeid.

Den nye gjennomgangen i departementet i 2006, som var basert på opplysninger som låg føre i 2002 da Vik-saka vart behandla, viste at avtalen Vik kommune hadde med DnB Markets, innebar at kommunen hadde ei udekt betalingsplikt som måtte dekkjast av dei andre midlane kommunen rådde over. Føresetnaden til departementet frå 2002 om at det ikkje låg føre ei udekt betalingsplikt, var dermed ikkje korrekt. Riksrevisjonen meiner at departementet med ein gong burde ha orientert alle kommunane og fylkeskommunane i landet om resultatet av gjennomgangen. Riksrevisjonen finn det sterkt kritikkverdig at Vik kommune i møte med departementet 26. september 2007 ikkje vart orientert om dei nye vurderingane departementet hadde gjort i denne saka.

Kommunal- og regionaldepartementet har i det siste brevet sitt tatt opp ein del forhold som også har vore kommenterte i tidlegare brev. I all hovudsak er dette merknader som det etter Riksrevisjonens vurdering alt er teke omsyn til.

Elles er Riksrevisjonen samd med departementet i at utkast til revisjonskriterier på vanleg måte burde ha vore drøfta med departementet tidleg i prosessen. Den spesielle bakgrunnen og ynskje om rask framdrift i undersøkinga gjorde ein slik prosess vanskeleg i denne saka. Riksrevisjonen har likevel merka seg at departementet har gitt relativt få kommentarar til dei revisjonskriteria undersøkinga byggjer på.

## 1.6 Behandlinga i komiteen

Som ledd i handsaminga av saka sende komiteen 9. oktober 2008 eit brev til kommunal- og regionalministeren. Statsråden sitt svarbrev, dagsett 16. oktober 2008, følgjer som vedlegg til innstillinga.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Rune J. Skjælaaen, viser til at formålet med Riksrevisjonens gjennomgang har vært å undersøke KRDs behandling og oppfølging av det såkalte "Vik-brevet" – "Om finansielt sal av konsesjonskraft og forholdet til kommunelova §§ 50 nr. 1 og 59a nr. 1" av 20. september 2002.

Komiteen merker seg at Kommunal- og regionaldepartementet er enig i at saken burde ha vært drøftet på et høyere nivå i departementet enn den ble. Reglene i departementet i forbindelse med delegering av fullmakter tilsier at alle saker i Kommunalav-

delingen i utgangspunktet er delegerte til seksjonene. Saker som innebærer vurderinger og tilrådinger av prinsipiell karakter, skal normalt behandles av ekspedisjonssjefen.

Komiteen vil understreke at Vik-saken var prinsipiell, og dersom ledelsen likevel har hatt kontroll med og kunnskap om problemstillingene, slik departementet hevder, burde slike prinsipielle problemstillinger blitt prioritert av departementet.

Komiteen viser også i denne sammenheng til brev fra statsråden 16. oktober 2008 til komiteen der det heter:

"Departementet har i tilbakemeldingene til Riksrevisjonen gjort det klart at intensjonen hele tiden var å foreta en gjennomgang av de problemstillingene som Vik-saken og andre lignende forespørslere reiste. Dette er også nærmere omtalt under kapittel 2.3 i rapporten fra Riksrevisjonen. I ettertid har departementet erkjent at arbeidet burde ha startet tidligere. Samtidig må vurderingen ses i lys av at et departement må foreta løpende og til dels vanskelige avveininger mellom hvilke saker som det skal prioriteres å arbeide med."

Komiteen mener det er kritikkverdig at ikke departementet fulgte opp varselet om en gjennomgang av regelverket før i 2007, og har merket seg at det nå er etablert et system i departementet slik at en fortløpende får registrert saker som krever videre oppfølging. Komiteen viser til at departementet fra og med inneværende år vil legge inn elektroniske lenker til alle sakene som er omtalt i rundskrivet, og be kommunene lese brevene i fulltekst dersom de finner saker som er av relevans for dem. I tillegg vil departementet innledningsvis understreke det selvstendige ansvaret som kommuner og andre som anvender kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper, har til å tolke loven og treffe vedtak etter egen vurdering.

Kommunal- og regionaldepartementet har et generelt rettledningsansvar i saker om tolking av kommuneloven. Selv om dette er delegert til fylkesmannen, vil komiteen understreke at ansvaret i alle tilfeller ligger i departementet og viser til Riksrevisjonens påpekning av at fylkesmannen skal legge prinsipielle tolkningsspørsmål fram for departementet. Vik-saken var av en slik prinsipiell karakter.

Komiteen vil understreke at departementets vurderinger er rettledende og kan ikke betraktes som avgjørelser om hvordan en kommune skal benytte loven i et konkret tilfelle, eller som godkjenning av vedtak om enkeltdisposisjoner. Kommunene har et selvstendig ansvar for å tolke og innrette seg etter kommuneloven, og de er ansvarlige for sine egne økonomiske spørsmål. De fortolkninger departementet gjør, vil likevel tillegges stor vekt, og komiteen er derfor enig med Riksrevisjonen i at dette stiller et

særlig krav til departementet i behandlingen av lovtolkningsaker og det etterfølgende rundskrivarbeidet.

Komiteen viser til at den nye gjennomgangen i departementet i 2006 som var basert på de samme opplysninger som da saken ble behandlet i 2002, viste at avtalen kommunen hadde med DnB Markets, innebar at kommunen hadde en udekket betalingsplikt som måtte dekkes med de andre midlene kommunen rådde over.

Komiteen mener det er sterkt kritikkverdig at kommunen ikke ble informert om disse nye vurderingene i møtet kommunen hadde med departementet 26. september 2007. Departementet burde også ha informert alle kommunene og fylkeskommunene om resultatet av den nye gjennomgangen som ga en annen konklusjon enn gjennomgangen i 2002.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har fått selvstendig tilgang til saksarkivet i departementet i forbindelse med undersøkelsen og derfor ikke har hatt full oversikt over og kontroll med om den dokumentasjonen som er mottatt, er fullstendig. Riksrevisjonen mener riksrevisjonsloven gir Riksrevisjonen rett til selv å granske saksarkivene i departementene dersom dette er nødvendig for å utføre Riksrevisjonens oppgaver og viser til Innst. O. nr. 54 (2003–2004). Riksrevisjonen peker på at hvis den som blir gransket, selv skal få bestemme hva revisjonen skal få tilgang til, kan Riksrevisjonen ikke gjøre en uavhengig gransking.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens forståelse av bestemmelsene og viser til komitéflertallets merknader under Stortingets behandling av ny lov om Riksrevisjonen, jf. Innst. O. nr. 54 (2003–2004). Komitéflertallet viste her til at:

"en klar forutsetning for at Riksrevisjonen skal kunne utføre sine oppgaver, er at den får tilgang på den informasjon som er nødvendig, innenfor rammen av lov og instruks."

Komitéflertallet uttalte videre:

"Flertallet viser i denne sammenheng til Innst. O. nr. 19 (2003-2004), jf. 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) hvor det i tilknytning til § 78 nr. 7 vises til at "det er revisor som må avgjøre hvilke opplysninger og hvilket materiale som er nødvendig for kontrollen, og som det dermed er behov for å få tilgang til"."

Flertallet la videre til grunn:

"at den nye bestemmelsen om Riksrevisjonens innsynsrett verken innebærer en innskrenking eller utvidelse av innsynsretten i forhold til gjeldende praksis. Flertallet legger videre til grunn at Riksrevisjonen som hovedregel fortsatt skal ha innsyn i forvaltningens interne dokumenter. Flertallet har merket seg at det er en uttalt oppfatning både hos Riksrevisjonen og Regjeringen at innsynsretten ikke omfatter regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden."

Komiteen forutsetter at Riksrevisjonens innsynsrett praktiseres i tråd med Stortingets forutsetninger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er meget overrasket over de opplysninger som i ettertid er fremkommet fra Kommunal- og regionaldepartementet angående den faglige behandling av Vik-brevet og over mange års mangel på reaksjoner fra departementets administrative og politiske ledelse.

Disse medlemmer fokuserer på de ansvarlige i departementets øverste ledelse som overhodet ikke reagerte i 2004 da de fikk kunnskap om at Terra i sin markedsføring brukte Vik-brevet for å få andre kommuner til å investere. Disse medlemmer reagerer på at departementet har sett bort fra klare mottatte advarsler fra kommunerevisorer allerede i 2004 om at de prinsipper departementet hadde klarert og gitt uttrykk for i Vik-brevet, var i klar strid med kommuneloven.

Som alle andre ser disse medlemmer i ettertid at departementets tolkning av Vik-saken fra 2002 var beheftet med store grunnleggende feil. Historien viser at departementet – til tross for advarsler fra fagfolk – fastholdt sine tolkninger helt frem til februar 2008. Med de fatale konsekvenser departementets brev har medført, mener disse medlemmer at det her har skjedd brudd på lover og regler kombinert med grov uforstand i tjenesten av embets- og tjenestemenn. Slik disse medlemmer vurderer saken i ettertid, burde departementets embetsmenn allerede i 2004 ha orientert statsråden som satt med ansvaret.

**3. KOMITEENS TILRÅDING**

v e d t a k :

K o m i t e e n har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

Dokument nr. 3:11 (2007–2008) – Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølginga av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saka") – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. november 2008

**Lodve Solholm**

leder

**Ivar Skulstad**

ordfører

**Vedlegg****Brev fra kommunal- og regionalministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen  
av 16. oktober 2008****Svar på spørsmål om Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet (Terra-saken)**

Jeg viser til brev av 9. oktober d.å. om Dokument 3:11 (2007–2008) Riksrevisjonens undersøkning av behandling og oppfølging av Vik-brevet i Kommunal- og regionaldepartementet ("Terra-saka").

**Spørsmål 1**

*"I Vik-brevet gir departementet uttrykk for usikkerhet. Brevet stiller spørsmål ved denne typen transaksjoner, og det står at departementet vil vurdere om det er behov for regelendringer. Hvorfor kommer ikke den samme tvilen til uttrykk i Rundskriv H-15/03 av 1. juli 2003?"*

Kommunal- og regionaldepartementet foretar på løpende basis fortolkninger av regelverket som det er satt til å forvalte og ønsker å gi informasjon om de vurderinger som gjøres i denne type saker. Departementets tolkninger etter kommuneloven og lov om interkommunale selskaper sammenfattes i et årlig rundskriv (såkalt fortolkningsrundskriv), blant disse rundskriv H-15/03 av 1. juli 2003.

For å gjøre tilgangen til stoffet enklere og for at rundskrivet ikke skal bli for omfattende, har praksis vært at rundskrivet gir en kort omtale av de aktuelle brevene fra året som er gått og de vurderinger som er gjort i den enkelte sak. I omtalen sammenfatter departementet etter beste skjønn saken, slik at den opplyses best mulig. I tillegg gis det henvisning til departementets saksreferanse for dem som måtte ønske nærmere innsyn i sakspapirene. Departementet foretar ikke nye vurderinger i tilknytning til fortolkningsrundskrivet.

I Kommunal- og regionaldepartementets brev av 20. september 2002 til Vik kommune framgår det av drøftingen at departementet mener at kommunens avtale med banken har de samme økonomiske realitetene som et lån. Andre forhold ved avtalen, som hensynet til det finansielle ansvarsprinsipp og hensynet til et stabilt aktivitetsnivå i kommunen, trakk etter departementets vurdering i retning av motsatt konklusjon. Departementet stilte spørsmålstegn ved finansielle avtaler som gir denne type inntekter og varslet at det ville vurdere om det var nødvendig å endre regelverket for å avgrense bruken av slike avtaler. Den usikkerheten som departementet gir uttrykk for i brevet fra 2002, kom ikke fram på samme måte

i den nedkortede og sammenfattede omtalen i fortolkningsrundskrivet. Jeg ser at dette er uheldig og at saken burde ha vært bedre opplyst i rundskrivet. Jeg vil imidlertid presisere at det ikke ble gjort nye vurderinger av Vik-saken i tilknytning til rundskrivet og at det er de samme vurderingene som ligger til grunn for svarbrevet til kommunen som for omtalen i fortolkningsrundskrivet.

Fra og med inneværende år vil departementet legge inn elektroniske lenker til alle sakene som er omtalt i rundskrivet, og be kommunene lese brevene i fulltekst dersom de finner saker som er av relevans for dem. I tillegg vil departementet innledningsvis understreke det selvstendige ansvaret som kommuner og andre som anvender kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper, har til å tolke loven og treffe vedtak etter egen vurdering.

**Spørsmål 2**

*"Det ble foretatt en ny vurdering av Vik-brevet i forbindelse med utarbeidelsen av Rundskriv H-15/03. Hvorfor ble det ikke på dette tidspunkt oppdaget at inntektene knyttet til konsesjonskraftkjøp var basert på nettoverdi og ikke bruttoverdi?"*

Jeg viser til mitt svar under spørsmål 1. Det ble ikke foretatt noen ny vurdering av Vik-brevet i forbindelse med utarbeidelse av Rundskriv H-15/03.

**Spørsmål 3:**

*"I Vik-brevet uttalte departementet at de vurderte å endre regelverket. Dette ble ikke fulgt opp, til tross for flere forespørsler om tilsvarende saker i perioden 2004-2006. Ifølge Riksrevisjonens rapport ble en gjennomgang av problemstillingene først tatt inn i avdelingens virksomhetsplan for 2007. Hvorfor tok det så lang tid?"*

Departementet har i tilbakemeldingene til Riksrevisjonen gjort det klart at intensjonen hele tiden var å foreta en gjennomgang av de problemstillingene som Vik-saken og andre lignende forespørsler reiste. Dette er også nærmere omtalt under kapittel 2.3 i rapporten fra Riksrevisjonen. I ettertid har departementet erkjent at arbeidet burde ha startet tidligere. Samtidig må vurderingen ses i lys av at et departement må foreta løpende og til dels vanskelige avveininger mellom hvilke saker som det skal prioriteres å arbeide med.

