

Granskingsrapport

"Terra-saken" i Rana kommune

Oslo, 10. juni 2008

PricewaterhouseCoopers AS, Gransking

Kontrollutvalget i Rana kommune
KU-sekretariatet
Sentrumvn. 1
8646 Korgen
Att: Allan Rognan (kontrollutvalgsleder Rana)
Knut Soleglad (Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat)

PricewaterhouseCoopers AS
Postboks 748 Sentrum
N-0106 Oslo
Telefon: 02316
www.pwc.no

10. juni 2008

OVERSENDELSE AV GRANSKINGSRAPPORT

Det vises til oppdragskontrakt av 2.4.08 / 7.4.08 inngått i anledning kjøp av granskingsoppdrag i henhold til tildelingsbrev av 13.3.08.

Vi har gjennomført arbeidet i henhold til oppdragsbeskrivelsen og vedlagt følger vår granskingsrapport.

Slik det følger av mandatet, delta vi gjerne ved behandlingen av rapporten i kontrollutvalget og kommunestyret.

Med vennlig hilsen
PricewaterhouseCoopers AS



Helge Kvamme
Partner



Mads Blomfeldt
Manager

1	INNLEDNING.....	5
1.1	Forbehold.....	5
2	OPPSUMMERING.....	6
3	Mandat.....	13
4	Metode.....	15
5	Rekonstruksjon og analyse.....	17
5.1	Fase 1 – Oppstart, plasseringer i rentepapirer m.v.	17
5.1.1	Konfidensialitetsavtale	18
5.1.2	Presentasjon av Terras modell for forvaltning av konsesjonskraft for Rana, Hatfjelldal, Grane og Vefsn kommuner.....	18
5.1.3	Formannskapsvedtak i sak 0239/01	18
5.1.4	Presentasjon fra Terra og SKM.....	19
5.1.5	Formannskapsvedtak i sak 0127/02	19
5.1.6	Mandatavtale	21
5.1.7	Rentebytteavtale	22
5.1.8	Kommunestyrevedtak i sak 0057/02.....	22
5.1.9	Forvaltningsavtale	24
5.1.10	Kommunestyrevedtak i sak 0025/04.....	25
5.2	Fase 2 – CLN	27
5.2.1	Kommunestyrevedtak i sak 0059/04.....	28
5.2.2	Mandatavtale	30
5.2.3	Kjøp av CLN for nåverdien av konsesjonsavgiften	30
5.2.4	Rentebytteavtale	32
5.2.5	Formannskapets vedtak i sak 035/05	32
5.2.6	Mandatavtale	35
5.2.7	Kjøp av CLN for nåverdien av konsesjonskraften.....	35
5.2.8	Rentebytteavtale	35
5.3	Fase 3 – CDO og kommunefond	36
5.3.1	Rådmannsvedtak juni 2006	36
5.3.2	Fullmakt	38
5.3.3	Salg av CLN og kjøp av CDO	38
5.3.4	Rådmannsvedtak, arkivnr. 05/00553-003.....	39
5.3.5	Fullmakt	42
5.3.6	Salg av CDO og kjøp av kommunefond	42
5.3.7	Garantiutbetaling.....	42
5.3.8	Honorarer	44
6	Regnskap og revisjon	45
6.1	Regnskapsføring, rapportering og revisjon av restrukturering av konsesjonskraftmidlene ...	45
6.1.1	Regnskapsåret 2002.....	45
6.1.2	Regnskapsåret 2003.....	46

6.1.3	Regnskapsåret 2004.....	46
6.1.4	Regnskapsåret 2005.....	47
6.1.5	Regnskapsåret 2006.....	48
6.1.6	Regnskapsåret 2007.....	48
6.2	Vurderinger	49
6.2.1	Regnskap	49
6.2.2	Revisjon	50
7	Reiser, relasjoner, gaver	51
8	Anbefalinger	52

1 INNLEDNING

PricewaterhouseCoopers (PwC) har på oppdrag fra kontrollutvalget i Rana kommune gjennomført gransking av "Terra-saken" i henhold til oppdragskontrakt av 2. april/ 7. april 2008.

1.1 Forbehold

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig for PwC. PwC fraskriver seg ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at PwC har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon.

2 OPPSUMMERING

I det følgende gis en oppsummering av resultatet av granskingsarbeidet. Oppsummeringen følger de granskingsstemaer som er angitt i oppdragets mandat, og er ment å besvare de spørsmål som reises i mandatet.

Kort oppsummering av historikken

Rana kommune foretok i 2002 en restrukturering av inntektene fra konsesjonskraften ved å ta ut nåverdien, kr 224 millioner, og investerte denne i finansmarkedet. Etter å ha vurdert ulike meglere, valgte kommunen å inngå et samarbeid med Terra-gruppen (Terra Fonds ASA, Terra Kapitalforvaltning ASA og Terra Securities ASA). Terra-gruppen (Terra) er eid av en større gruppe sparebanker. Terra ble først introdusert til Helgelandskommunene av sparebanker som hadde hatt et langt forhold til disse kommunene.

De første investeringene av nåverdibeløpet ble gjort i banksertifikater samt obligasjoner i diverse norske sparebanker, i ett kraftselskap og i to industriselskap. Det ble også investert i utenlandske obligasjoner. Denne investeringsprofilen beholdt kommunen frem til 2004. Da inngikk kommunen en avtale med Terra om investering av nåverdien av konsesjonsavgiften i en såkalt CLN-obligasjon (CLN). I 2005 ble også nåverdien av konsesjonskraften investert i samme type CLN.

I 2006 ble CLN solgt og kommunen reinvesterte begge beløpene i en CDO-obligasjon (CDO)

I 2007 ble CDO solgt i et forsøk på å begrense risikoen for tap, og det ble i stedet kjøpt en annen CDO knyttet opp mot et amerikansk kommunefond (kommunefondet).

Terra var eneste finansielle rådgiver til kommunen i denne perioden.

Hvem har gitt råd om investeringene

Fra samarbeidet ble innledet har kommunens administrasjon oppfattet Terra som kommunens finansielle rådgiver i forhold til forvaltning av inntekter fra konsesjonskraft og senere også fra konsesjonsavgift. Terra har underveis kommet med forslag om nye produkter og investeringsformer, og kommunen har gjennomgående valgt å følge Terras råd.

Det ble 15.02.2001 inngått en konfidensialitetsavtale mellom Rana kommune og Terra. I mandatavtalen av 25.10.2002 ble det særskilt angitt at kommunen kun hadde rett til å knytte til seg øvrige rådgivere på spesielle felt etter særskilt avtale med Terra. Administrasjonen har følt seg bundet av disse avtalene, og har ikke søkt annen rådgivning.

Grunnlaget for beslutningene

Så langt vi kan konstatere gjennom vår gjennomgang og analyse av tilgjengelig dokumentasjon og samtaler med økonomisjef og rådmann, har informasjon utarbeidet av Terra og andre kommuner i vesentlig grad blitt kopiert inn i saksutredningene som har ligget til grunn for de enkelte beslutningene. Det foreligger få skriftlige vurderinger og analyser som administrasjonen selv har utarbeidet. I den grad det finnes risikovurderinger i saksutredningene, er disse i stor grad tilsvarende det Terra har oppgitt i sine presentasjoner og oversendelser.

I våre samtaler med økonomisjefen og rådmannen har det kommet frem at det har vært stor grad av muntlig kommunikasjon, både mellom Terra og økonomisjefen, og mellom økonomisjefen og rådmannen. Det har også vært gitt muntlige presentasjoner i kommunestyre- og formannskapsmøter i forkant av beslutningene.

Ettersom det ikke ble nedtegnet referat fra kommunikasjonen og debattene, er det vanskelig å etterprøve hva som lå til grunn for beslutningene ut over saksutredningene og innstillingene til vedtak.

Kommuneadministrasjonens informasjon knyttet til advarsler/risiko i forbindelse med investeringene

I våre samtaler med økonomisjefen og rådmannen har det kommet frem at forutsetningene for å investere kommunens midler i finansmarkedet, var at det skulle være lav risiko gjennom investeringer i selskaper med akseptabel rating. Kommunen forutsatte at den eneste risiko forbundet med disse selskapene skulle være kredittrisiko.

I forbindelse med den første investeringen av nåverdien av konsesjonskraften i 2002, omtalte Terra risikoen i flere dokumenter og presentasjoner, og risikoen knyttet til den foreslåtte forvaltningsprofilen ble beskrevet som "svært lav".

Ved overgangen til CLN opplyste Terra at den eneste foreliggende risiko var såkalte kreditthendelser hos de underliggende selskapene. Terra redegjorde for hva en kreditthendelse er, og hvordan en slik hendelse ville påvirke avkastningen av investeringen. Vi har imidlertid funnet eksempel på at relevante opplysninger om risiko er fjernet fra dokumentasjonen utarbeidet av Citigroup, som er videresendt fra Terra til kommunen.

I forhold til overgangen til CDO har vi funnet lite produktinformasjon fra Terra, men det er i en presentasjon gitt følgende beskrivelse:

"CDO opprettholder en fast avkastning helt til "bufferen" er tapt, men får deretter store tap på selve hovedstolen. En CLN-obligasjon har derimot en lineær risiko i forhold til tap i porteføljen."

I forkant av overgangen til kommunefond fikk kommunen oversendt en presentasjon på norsk fra Terra. Denne var basert på, og oversatt fra, en engelsk presentasjon fra Citigroup som først ble oversendt kommunen etter at transaksjonen var gjennomført.

Den norske oversettelsen er ikke komplett i forhold til den engelske presentasjonen. Dette gjaldt blant annet en generell advarsel i forhold til alternative investeringer:

"Investing in alternative investments is speculative, not suitable for all clients, and intended for sophisticated and experienced investors who are willing to bear the high economics risks of this investment, which can include:..."

I tillegg manglet vedlegg der det blant annet fantes to lysbilder med tittelen "Key risks", totalt åtte risikopunkter.

Informasjon som ble meddelt de politiske organer som beslutningstakere

I hovedtrekk ser det ut til at den informasjonen som var kjent for administrasjonen i forhold til de ulike investeringsobjektene og risikoen knyttet til disse, ble videreformidlet fra administrasjonen til de politiske organer gjennom saksutredningene.

I tillegg er vi kjent med at administrasjonen redegjorde muntlig for saksutredningene i de ulike kommune- og formannskapsmøtene. Vi har ingen informasjon om at det var kontakt direkte mellom politiske organer og representanter fra Terra.

Etter vårt syn, og basert på den informasjonen vi har hatt tilgjengelig, er administrasjonens saksforberedelser ikke tilfredsstillende i flere av sakene. Vi viser blant annet til omtale av risiko og av alternative løsninger. Videre mener vi at det i flere av de sakene vi har vurdert, er manglende sammenheng mellom saksutredningen og innstilling til vedtak. Dette, sammen med at vedtakene generelt har en upresis og vid formulering, har medført at det i flere tilfeller kan være tvil om rekkevidden av vedtakene. Vi mener for øvrig at politikerne burde sett behovet for å presisere vedtakene i dette sakskomplekset. Flere av administrasjonens vedtak burde etter vår vurdering vært behandlet politisk.

Fullmakten gitt i formannskapets vedtak i sak 035/05

Etter vår vurdering hadde ikke rådmannen fullmakt til å foreta de refinansieringene av konsesjonskraftmidlene som ble gjort ved rådmannsvedtak i 2006 og 2007. Vi finner ikke at vedtaket i sak 035/05 er å anse som en delegasjon som ga rådmannen kompetanse til å foreta reinvesteringer i CDO og CDO med link til kommunefond. Selv om formannskapet kan ha ment å gi administrasjonen fullmakt til å foreta flere enn én refinansiering, var rekkevidden av fullmakten begrenset av de rammer som var fastlagt under saksbehandlingen i 2002 og i finansforvaltningsreglementet.

Vi kan heller ikke se at rådmannen hadde fullmakt til å foreta refinansieringen av konsesjonsavgiftsmidlene i 2006.

Vi kan imidlertid ikke se bort fra at rådmannen hadde grunnlag for å mene at det rådmannsvedtaket han fattet i juni 2006 om overgang til CDO, lå innenfor rammene i vedtakene i sak 0059/04 og 35/05, og at han derfor hadde grunnlag for å tro at han hadde nødvendig fullmakt til å beslutte dette. Dette er basert på rådmannens forklaring om sin forståelse av produktet og rekkevidden av fullmakten.

Forholdet til kommuneloven og kommunens reglementer.

Under saksbehandlingen la administrasjonen til grunn Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) vurdering av 20. september 2002, hvor konklusjonen var at finansielt salg av konsesjonskraft ikke kunne likestilles med lån. Justisdepartementet kom i en tolkingsuttalelse av 28. januar 2008 til motsatt konklusjon, og vi legger denne vurderingen til grunn. Rana kommune har benyttet lånebeløpet i strid med kommuneloven § 50 som angir hvilke formål det kan tas opp lån til.

Når det gjelder kommunens overdragelse av konsesjonsavgift, viser vi til Fylkesmannens lovlighetskontroll, hvor konklusjonen er at den rammes av forbudet i kommuneloven § 54. Tilsvarende finner vi ikke grunn til å overprøve Fylkesmannens konklusjon om at investeringene i CDO med binding til kommunefond, ikke er i strid med kommuneloven §§ 50 og 51.

Den første investeringen i 2002 synes å ha vært i overensstemmelse med finansforvaltningsreglementet. De øvrige investeringene var i strid med dette reglementet.

Om investeringene er rapportert på korrekt måte i regnskapet

Regnskapsreglene for kommuner er ikke tilstrekkelig tilpasset for å håndtere de regnskapsmessige utfordringene som mange finansielle instrumenter medfører. I perioden 2002 til 2008 har det vært løpende diskusjoner og uenighet om hvordan "Terra-plasseringene" skulle behandles i regnskapet, fordi det ikke foreligger en dekkende kommunal regnskapsstandard på området. Det har ikke vært klart hvordan plasseringene skulle presenteres i regnskapet, og basert på den informasjonen og dokumentasjonen som vi har hatt tilgang til, har Rana kommune regnskapsført "Terra-plasseringene" i henhold til de retningslinjer som var tilgjengelige på de ulike tidspunkt for regnskapsavleggelse. Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har i ettertid vurdert at regnskapsføringen ikke har vært korrekt. Vi ser ingen grunn til å etterprøve NKRFs vurdering.

Terra har ikke informert kommunen om de betydelige meglermarginene de inntektsførte i forbindelse med CDO- og kommunefondsinvesteringene. Disse kostnadene er dermed ikke reflektert i kommunens regnskap.

Notene som omfatter "Terra-plasseringene" har etter vår oppfatning ikke vært tilfredsstillende, både i lys av beløpenes størrelse i forhold til kommunens økonomi, og ikke minst i lys av risiko knyttet til investeringene. For den alminnelige leser er det ikke umiddelbart forståelig hvordan "Terra-plasseringene" har vært regnskapsført, og heller ikke hva disse plasseringene innebærer. Plasseringene er i liten grad omtalt i virksomhetsmeldingene i årene før 2007.

Om investeringene revidert på betryggende måte

Det er vår oppfatning, basert på tilgjengelige opplysninger og dokumentasjon, at kommunerevisjonen har hatt en tett dialog med kommunen i forbindelse med den regnskapsmessige håndteringen av "Terra-plasseringene". Revisjonen har reist aktuelle spørsmål underveis i revisjonen og konsultert med kommunen og KRD. Vår oppfatning er at revisjonen har kommunisert flere forhold til kommunen fortløpende (vesentlige regnskapsmessige forhold), uten at dette har hatt noen konsekvens for regnskapet, kommunens årsberetning eller revisjonsberetning.

Formålet med revisjonen er, på vegne av kommunestyret og kontrollutvalget, å sørge for løpende tilsyn og kontroll av kommunen. Revisjonen skal bekrefte økonomisk informasjon, vurdere

internkontroll og gi uttrykk for om forvaltningen av kommunens midler har vært forsvarlig. Vår oppfatning er at kommunerevisjonen i vesentlig grad har hatt sitt fokus mot regnskapsrevisjon. Når det gjelder forvaltningsrevisjon av de investerte midlene, er det vår vurdering at slik revisjon ikke er blitt tilstrekkelig gjennomført – særlig med hensyn til vurdering av risiko vedrørende de investerte midlene og hva disse investeringene faktisk innebar.

Kommunens forpliktelse til ikke å rådføre seg med uavhengig ekspertise

I samtaler med økonomisjef og rådmann kom det frem at kommunen anså seg forpliktet til å overholde konfidensialitetserklæringene, både fra konfidensialitetsavtalen og mandatavtalen fra 25.10.2002. Dette har medført at kommunen ikke, så langt vi har kunnet bringe på det rene, har benyttet andre finansielle rådgivere.

Relasjoner mellom personer i Terra og kommunen

Så langt vi kan konstatere, med bakgrunn i tilgjengelig dokumentasjon og samtaler med administrasjonen, har det ikke vært andre relasjoner enn hva som er normalt mellom to parter i et forretningsmessig profesjonelt forhold.

Reiseaktivitet

Vi har konstatert at økonomisjef har deltatt på seminarer og lignende i regi av Terra/Citigroup innenlands og utenlands, herunder i London, Edinburgh, Frankfurt, Oslo, Bodø/Lofoten og Alta.

Som hovedregel er alle reiseutgifter dekket av kommunen, men det har fremkommet tilfeller der Terra har dekket utlegg, herunder to hoteldøgn i Alta og bevertning.

Utgangspunktet i kommunens etiske retningslinjer er at reiseutgifter skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette kan bare skje ved særskilt godkjenning av rådmannen. Rådmannen har opplyst at han ikke kan erindre å ha godkjent at Terra kunne dekke disse utgiftene for kommunens representant. Det følger av kommunens etiske retningslinjer at moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold, men at slik oppmerksomhet ikke skal påvirke beslutningsprosesser. Vi kan ikke se at det har vært tilfelle i forhold til de utgifter som Terra har dekket.

Gaver

Med bakgrunn i fremlagt dokumentasjon og samtaler med administrasjonen, har vi ikke avdekket at det har forekommet gaver til kommunens representanter som har vært i strid med kommunens etiske retningslinjer.

Kritikkverdige og/eller ulovlige forhold

Som det fremgår ovenfor, mener vi at det foreligger brudd på kommunelovens §§ 23, 50, 52 og 54 samt brudd på kommunens finansforvaltningsreglement. Vi mener også at rådmannen har foretatt refinansiering uten nødvendig fullmakt.

Vår oppfatning er at administrasjonens sakshåndtering må sees i lys av den tilliten den hadde til Terra og det forhold at profesjonelle finansrådgivere har bearbeidet og solgt produkter som kommunens representanter ikke kan ha hatt forutsetninger for å forstå fullt ut.

Det kan synes som om Terra ved flere anledninger har unnlatt å formidle vesentlig informasjon om avgjørende momenter ved de ulike investeringsobjektene, herunder risiko. Vi reiser derfor spørsmål om Terra kan ha forledet kommunen ved en eller flere anledninger.

Økonomisjefen og rådmannen har opplyst at de utelukkende har sett på Terra som rådgivere, og at de ikke har forstått at Terra også hadde en økonomisk egeninteresse av å foreta refinansieringer. Ved salg av CLN og kjøp av CDO og ved salg av CDO og kjøp av CDO linket til kommunefond, skal Terra ifølge opplysninger fra bobehandlingen, ha inntektsført meglermarginer i størrelsesorden totalt ca kr 12 millioner. Det fremkommer ikke av fremlagte avtaler at Terra var berettiget til dette. I samtaler med økonomisjefen og rådmannen opplyste de at slike meglermarginer aldri har vært noe tema.

I samtaler med økonomisjef og rådmann opplyste disse at dersom de hadde kjent med meglermarginene, ville kommunen ha avsluttet engasjementet med Terra med øyeblikkelig virkning.

Garantiinnbetalinger

I august/september 2007 foretok Rana kommune to utbetalinger til Terra/Citigroup på til sammen ca kr 34,5 millioner som sikkerhet for å unngå oppløsning av kommunefondet. Bakgrunnen for at kommunen måtte betale inn garantibeløpet, var i følge Terra sterk uro i kredittmarkedet, og at markedsverdien på obligasjonen var falt under triggernivået på 55%. Betalingene ble besørget av administrasjonen i samråd med kemneren.

I utgangspunktet mener vi at det burde vært fattet politiske vedtak til grunn for betalingene. Dette var imidlertid en ekstraordinær situasjon for kommunen. I følge Terra måtte betalingene finne sted innen svært korte tidsfrister for å unngå at kommunen skulle påføres et vesentlig tap, angitt av Terra til ca kr 79 millioner.

Kommunen var totalt uforberedt på det første kravet om garantiinnbetaling, og var på forhånd ikke kjent med Citigroups mulighet til å tvangsoppløse obligasjonen. Uansett vedtak ville det kunne få store økonomiske konsekvenser for kommunen.

Vi synes det er grunn til å reise spørsmål om hvorvidt Terra har gitt kommunen den informasjonen selskapet var i besittelse av i forhold til den alvorlige situasjonen kommunen ble stilt i. Det vil være nødvendig å foreta undersøkelser rettet mot både Terra og Citigroup for å få frem tilstrekkelig faktum for vurdering av situasjonene som førte til betalingskravene.

Forbedringspunkter i kommunens rutiner, reglementer m.m.

Vi anbefaler Rana kommune å vurdere følgende forbedringstiltak:

- Gjennomgang av kommunens forvaltningspraksis og reglementer
- Evaluering og implementering av internkontrollfunksjoner
- Implementering av avdekkende tiltak
- Iverksetting av kompetansehevende tiltak
- Implementering av kvalitetssystem for rapportering
- Implementering av varslingssystem i henhold til arbeidsmiljøloven
- Utarbeiding revisjonsplan for både regnskapsmessige og forvaltningsmessige problemstillinger
- Implementering av prosedyrer for regnskapsavslutning og rapportering

3 Mandat

Oppdraget har bestått i utføre en gransking av "Terra-saken" i Rana kommune i henhold til det mandat som er presentert i konkurransegrunnlaget fra Indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat:

"Tjenesteyter skal foreta en gjennomgang av forhold som har tilknytning til investeringene i Terra Securities ASA og senere garantistillelser, herunder en nærmere vurdering av administrasjonens, politikernes og kommunerevisjonens rolle med henblikk på irregulære eller ulovlige handlinger i forbindelse med håndteringen av denne sak.

Det ønskes avklart hvem som har gitt råd om disse investeringene og hva som er grunnlaget for beslutningene, herunder ønskes klarhet i hva kommuneadministrasjonen hadde tilgang til av informasjon knyttet til advarsler/ risiko i forbindelse med investeringene, og videre hvilken informasjon som ble meddelt til de politiske organer som beslutningstakere.

Det må klarlegges om investeringene har vært i tråd med kommunelov og kommunes reglementer. Det legges til grunn at gransker i denne sammenheng tar hensyn og tilpasser sitt arbeid ut fra det forhold at Fylkesmannen i Nordland har bebudet en lovlighetskontroll hvor rapport antas å foreligge i januar 08.

Det må også avklares om investeringene er rapportert på korrekt måte i regnskapet, og om dette er revidert på betryggende måte.

Videre må avklares hvilke relasjoner det har vært mellom personer i Terra Securities ASA og personer i kommunen, herunder klarhet i hvilke møter det har vært mellom disse, hvor møtene har vært avholdt, hvilken informasjon som er gitt i forkant av møtene og innhold i møtene. I denne sammenheng ønskes avklart om kommunen har forpliktet seg i kontakten med Terra Securities ASA å ikke kunne rådføre seg med en uavhengig ekspertise, og eventuelt bakgrunnen til dette.

Det ønskes avklart om det har vært reiseaktiviteter utenbys i forbindelse med kontakten mellom personer fra kommunen og Terra Securities ASA/ Citigroup , herunder hvem som har deltatt på disse, hvilken informasjon som er gitt i forkant av reisene og hvordan dette er finansiert. Tjenesteyter bør innhente informasjon fra konkursboet etter Terra Securities ASA med henblikk på å se om det er samsvar i reiseopplysninger/reiseregninger m.v. oppgitt av personer i Terra Securities ASA og personer i kommunen. Tjenesteyter må også se reiseaktivitetenes innhold opp mot kommunens etiske retningslinjer.

Tjenesteyter må avklare om medlemmer av kommunen har mottatt gaver av noe art som er i strid med det regelverk kommunen har.

Tjenesteyter gis adgang til å foreta intervjuer med aktuelle personer i administrasjonen, politikere (tidligere og nåværende) og kommunerevisjonen som tjenesteyter finner hensiktsmessig.

Med bakgrunn i de undersøkelser som gjennomføres, ønskes foretatt en analyse og vurdering av gitt i en skriftlig rapport. Det ønskes en konklusjon i forhold til kritikkverdige og/ eller ulovlige forhold som avdekkes. Dersom tjenesteyter finner grunnlag for det, ønskes også anbefalinger til mulige forbedringspunkter i kommunens rutiner, reglement m.m..”

Det fremgår av oppdragskontrakten at kommunestyret i Rana, etter at konkurransegrunnlaget var distribuert, har bedt om at det også undersøkes om administrasjonssjefens fullmakt gitt i formannskapetets vedtak i sak nr. 035/05, er å anse som engangsfullmakt eller en delegasjon. Bakgrunnen for dette er at Fylkesmannen i sitt brev av 21. januar 2008 til kommunen har bedt om at dette avklares under henvisning til at ordlyden i vedtaket er uklar.

Det omfattes ikke i mandatet å vurdere den reelle risikoen i de finansielle instrumentene.

4 Metode

Våre undersøkelser er basert på dokumentinnsamling, regnskapsundersøkelser, analyser, intervjuer og sikring og analyse av e-post.

Dokumenter

Vi har mottatt dokumenter fra blant andre rådmannen og assisterende rådmann/økonomisjef i Rana kommune, kommunerevisjonen, kemneren i Rana kommune, advokatfirmaet Lund & Co og Fylkesmannen i Nordland. De mottatte dokumentene omfatter blant annet:

- protokoller og vedtak fra ulike kommunestyre- og formannskapsmøter
- saksutredninger
- e-post og annen korrespondanse
- presentasjoner
- kontrakter og avtaler
- opplysninger om honorarer og meglermarginer
- arbeidsdokumenter og rapporter fra kommunerevisjonen
- regnskap

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer av følgende personer i kommunen:

- Rådmann
- Assisterende rådmann/økonomisjef

Rådmannen og økonomisjefen har fått lese igjennom rapporten, og fått mulighet til å komme med kommentarer og tillegg, som er hensyntatt i den endelige rapporten.

Vi har i tillegg gjennomført en spørsmålsrunde blant politiske representanter i den aktuelle perioden.

Disse er:

- Jan Erik Arnøy
- Kai Henriksen
- Liv Hauknes
- Mary Ann Dahl

E-post

Vi har mottatt kopi av mailbox-filer fra datamaskiner tilhørende rådmannen og økonomisjefen. Dette materialet er omfattende, og vi har gjennomført en målrettet gjennomgang og analyse med sikte på å supplere informasjonsbildet i tilknytning til hendelsesforløpet.

Analyse

Dokumentasjonen er strukturert kronologisk, og har vært grunnlag for analyser i form av blant annet tidslinjer. Ved å strukturere informasjonen i tidslinjer etter tema har vi effektivt kunne analysere den omfattende dokumentasjonen, og skille ut det som etter vår oppfatning er de sentrale hendelsene i sakskomplekset.

Verktøy

I forbindelse med analyser av dokumentasjon og e-post har vi benyttet ulike dataverktøy, herunder:

- Paraben e-mail examiner
- i2 Analyst's Notebook
- Adobe Acrobat

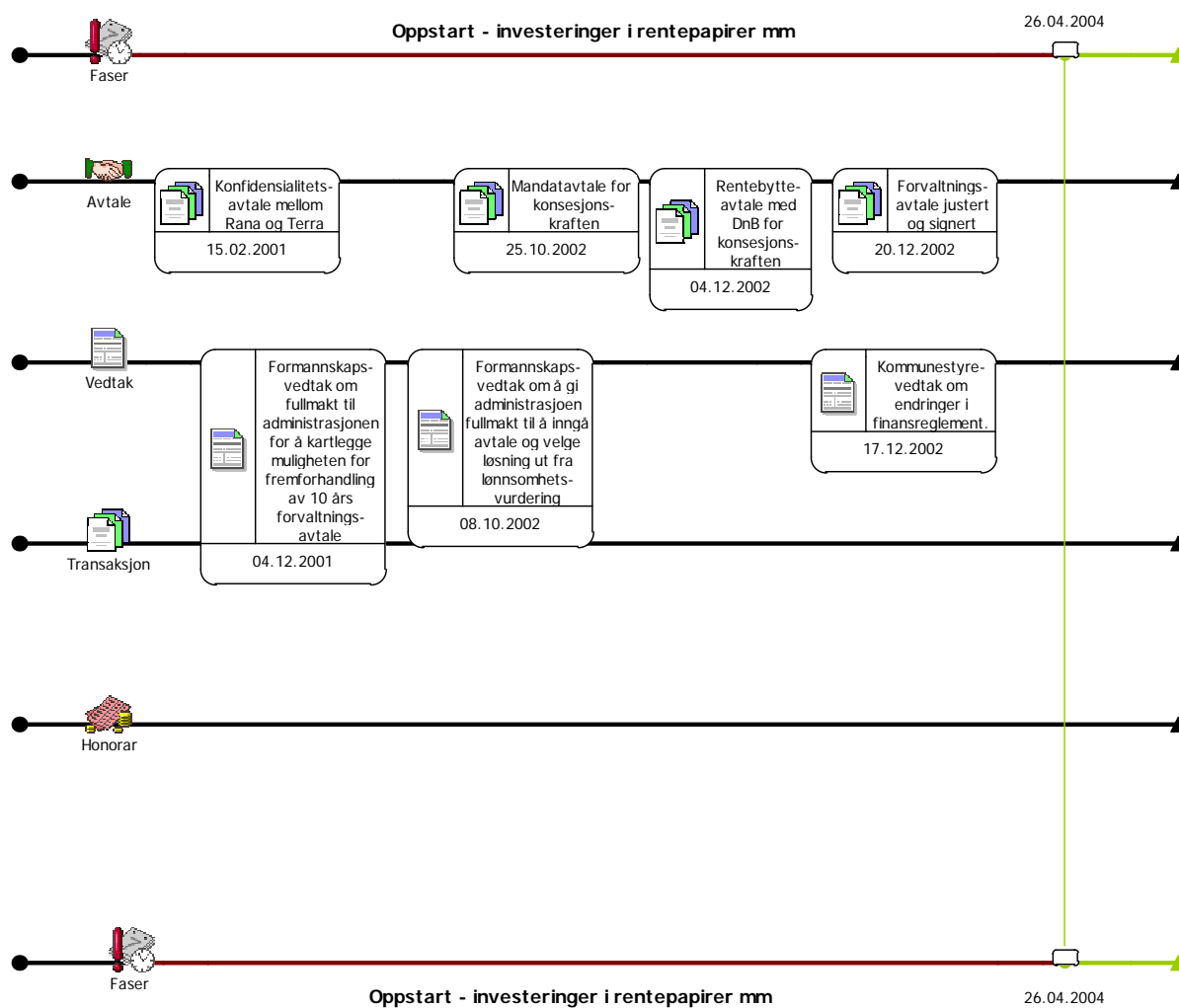
5 Rekonstruksjon og analyse

Nedenfor følger en kronologisk rekonstruksjon av de sentrale hendelsene i forhold til Rana kommunes investeringer av nåverdien av fremtidige inntekter fra konsesjonskraft og konsesjonsavgift.

Rekonstruksjonen og vurderingene er basert på den dokumentasjonen vi har hatt tilgjengelig og vår analyse av denne.

Vi har utarbeidet en overordnet og en detaljert analyse som beskriver hendelsesforløpet i forhold til ulike tema, herunder avtaler, vedtak, transaksjoner, korrespondanse og honorarer. Analysene er visualisert gjennom tidslinjer som er vedlagt rapporten, men også brukt som en innledning til de ulike fasene.

5.1 Fase 1 – Oppstart, plasseringer i rentepapirer m.v.



5.1.1 Konfidensialitetsavtale

15.02.2001 ble det inngått en konfidensialitetsavtale mellom Rana kommune og Terra. Avtalen innebar bl.a. at informasjon presentert av Terra og informasjon om eventuelle påbegynte forhandlinger om investering i aktiv forvaltning i Terra, skulle behandles konfidensielt av Rana kommune. Avtalen var ikke tidsavgrenset.

Bakgrunnen for avtalen er omtalt som følger:

Avgiver ønsker å presentere og eventuelt påbegynne forhandlinger med kommunen om en struktur for frigjøring av kapital fra konsesjonskraftsrettigheter for investering i aktiv forvaltning i Terra-Gruppen AS-konsernet.

Terra mente at selskapet hadde et unikt produkt, og ønsket ikke at produktet skulle bli kjent for andre enn potensielle kunder.

Vi har ikke mottatt en signert utgave av konfidensialitetsavtalen.

5.1.2 Presentasjon av Terras modell for forvaltning av konsesjonskraft for Rana, Hatfjelldal, Grane og Vefsn kommuner

21.09.2001 presenterte Terra sin modell for forvaltning av konsesjonskraften for Helgelandkommunene Rana, Hatfjelldal, Grane og Vefsn.

I presentasjonens forvaltningsstruktur fremkommer det at Terras forslag til forvaltning er innenfor en lavrisikoprofil med 85% obligasjoner og 15% aksjer.

På presentasjonens forside fremkommer følgende:

"Mottaker av dette dokumentet har undertegnet en konfidensialitetserklæring som blant annet innebærer at denne presentasjonen ikke kan kopieres eller distribueres videre til andre."

5.1.3 Formannskapsvedtak i sak 0239/01

04.12.2001 fattet formannskapet følgende vedtak i tråd med rådmannens innstilling:

1. Administrasjonen får fullmakt til å forhandle en 10 års forvaltningsavtale med en binding på maks 10 år.
2. Avtalen godkjennes av formannskapet.

Beslutningsgrunnlag

Formannskapets beslutningsgrunnlag var et saksfremlegg fra rådmannen med tilhørende saksutredning fra økonomisjefen.

Hensikten var å kartlegge muligheten for å utnytte rentedifferansen mellom kommunens lånerente og markedsrenten ved å ta ut og investere nåverdien av fremtidige konsesjonskraftinntekter. Flere alternative meglere ble presentert; Terra, Enron, Markedskraft og MIP Industrikraft/SKM. Alle aktørenes alternativer ble beskrevet i utredningen, men Terras modell ble nevnt uten detaljer:

"Terra Fonds har en variant som de ikke vil at skal bli kjent for konkurrentene, derfor er saken lagt frem som B-sak".

En B-sak innebærer i følge økonomisjefen at den er unntatt offentlighet. I følge økonomisjefen ble det, i tillegg til den skriftlige saksutredningen, gitt en muntlig presentasjon av de ulike alternativene. Formannskapet mottok også dokumentasjon om Terras modell som var utelatt fra saksutredningen. Terras forslag ble i saksfremlegget beskrevet som alternativet med lavest risiko:

"Opplegget har lavest risiko pga av hele gevinsten er sikret."

Da saksutredningen ikke inneholder detaljer om Terras modell, er det vanskelig å vurdere saksbehandlingen til administrasjonen, herunder i hvilken grad opplysninger om risiko og advarsler er videreformidlet.

5.1.4 Presentasjon fra Terra og SKM

09.10.2002 presenterte Terra og SKM sine løsninger for Helgelandskommunene Rana, Hatfjelldal, Hemnes og Grane på en samling i Korgen. Terras bidrag var en generell presentasjon av Terra Gruppen AS og Terra Fonds ASA, og en overordnet beskrivelse av Terras modell for restrukturering av konsesjonskraften.

5.1.5 Formannskapsvedtak i sak 0127/02

08.10.2002 fattet formannskapet følgende vedtak:

Rådmannen får fullmakt til å inngå avtale om salg av konsesjonskraft for maks 10 år. Det gis også fullmakt til å velge løsning avhengig av lønnsomheten for de tilbud som foreligger. Dersom det velges en løsning hvor det skal tas ut en nåverdi – kan det kun plasseres i obligasjoner i selskaper med inntil 100 % kredittvekt og i ansvarlige lån i sparebanker. Ansvarlige lån kan maks utgjøre 25% av investeringene. Det forutsettes at det foretas en kredittvurdering av uavhengig og anerkjent vurderingsinstans.

Formannskapet tok med andre ord ikke stilling til valg av løsning, men overlot dette til administrasjonen.

Beslutningsgrunnlag

I saksutredningen ble det opplyst at kraftkommunene hadde blitt enige om at Rana kommune skulle være *"drivkraften i samarbeidet"*.

Det ble presentert ulike alternativer som kunne benyttes ved forvaltning av kraften. Av aktuelle aktører nevnes SKM og Terra. Lovlighetsvurderingen av de ulike metodene for frigjøringen av nåverdi, kommenteres slik:

Det er mulig med en kjent og avtalefestet kontantstrøm å ta ut en nåverdi (engangsbeløp) av kontantstrømmen.

Dette kan en for så vidt gjøre mot alle variantene ovenfor. De ulike aktører (SKM og Terrafonds) bruker ulike metoder. SKM hevder at kommunen kan ta opp et langt lån til billig kommunal rente som evt. kan plasseres i ulike finansielle instrumenter som bankinnskudd, obligasjoner etc. Det er ulikt syn på lovligheten av dette. Dette skal sjekkes hos Fylkesmannen. KRD skal gi grønt lys for modellen til Terrafonds – dvs inngå en rentebytteavtale med en bank. Jeg kan ikke helt se hvorfor den første varianten ikke skulle være like mye tillatt som den andre.

Vedrørende ulike investeringsalternativer står det bl.a. følgende:

I dagens finansmarkedet er tilliten at det er mulig å oppnå meravkastning ikke særlig stor og villigheten til å ta risiko er ikke til stede. Fra meglerhold er det nevnt et par instrumenter som bør vurderes før en forkaster alternativet -

1. Kjøp av grunnfondsbevis i Sparebankene - har gitt brukbart avkastning så langt.
2. Yte ansvarlig lån til lokale sparebanker til en "låst" 10 årsrente.
3. Obligasjon med minimumsrente og "oppside" relatert til børsutviklingen.
4. Kjøpe 10 årsobligasjoner med høyere rente en diskonteringsrenten..

Av de ulike muligheter som er nevnt ovenfor er nr.1 og 3. uaktuelle. Da gjenstår nr. 2 og 4.

Det opplyses ikke hvorfor alternativ 1 og 3 er uaktuelle. Det gis en redegjørelse om risiko ved de to gjenstående alternativene. Administrasjonen foreslo at *"en har alle muligheter åpne og at den eneste risiko en er villig til å ta på seg er en eventuell konkurrisiko og ingen pris-, kurs- eller renterisiko"*.

Saksutredningen kommenterer ikke hva som menes med *"inntil 100% kredittvekt"*. I et av vedleggene til utredningen er en av overskriftene *"Industriektor (100%-vekt)"*, men det gis ingen forklaring av begrepet.

Vurdering

Kommuneloven § 23 nr 2 pålegger administrasjonen å foreta en forsvarlig saksforberedelse. Dette innebærer at administrasjonen er ansvarlig for at saksutredningen gir en riktig og tilstrekkelig beskrivelse og vurdering av det tema som er til behandling.

Redegjørelsen for alternative løsninger og for risikoen ved de ulike alternativene synes å tilfredsstillende lovkravet. For å få sammenheng mellom utredningen og forslaget til vedtak burde imidlertid utredningen inneholdt en forklaring på hva som menes med *"inntil 100% kredittvekt"*, herunder både

hva som menes med "kredittvekt" og hvilke type selskaper det med dette tillates kjøpt obligasjoner i. En forståelse av hva begrepet innebærer, er avgjørende for å forstå hvilken risikoprofil man vedtar.

Saksutredningen omtaler transaksjonens lovlighet etter kommuneloven § 50 ved at det for ett av de skisserte alternativene, opplyses at lovligheten må sjekkes hos Fylkesmannen, og for et annet alternativ vises til rundskrivet fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Spørsmålet KRD hadde tatt stilling til, gjaldt en finansiell konstruksjon som, etter det vi forstår, var lik den som gjaldt for Rana kommune. KRD konkluderte med at en avtale der Vik kommune byttet en løpende, 10 års kontantstrøm mot en engangsutbetaling fra DnB Markets tilsvarende en neddiskontert nåverdi av kontantstrømmen, ikke var å anse som lån. Fylkesmannen i Nordland har i sin lovlighetskontroll, jfr. brev til kommunen av 21. januar 2008, lagt til grunn KRDs konklusjon.

I etterkant har Justisdepartementet i en tolkingsuttalelse av 28. januar 2008 kommet til motsatt konklusjon. Under henvisning til at kommunens forpliktelse til å betale DnB Markets den årlige kontantstrømmen i 10 år vil bestå uavhengig av hva som skjer med kontantstrømmene fra kraftkjøperne og med forvaltningen av engangsbeløpet, mener Justisdepartementet at forholdet til DnB Markets må betraktes som "lån" etter kommuneloven § 50.

Vi kan ikke se at man kan kritisere administrasjonen for å ha lagt KRDs konklusjon til grunn selv om det i ettertid viser seg at den nok var feil.

Bortsett fra at utredningen mangler omtale av et begrep i vedtaksforslaget som er avgjørende for hvilken risikoprofil man beslutter, finner vi at kommunelovens krav til forsvarlig saksforberedelse synes oppfylt.

5.1.6 Mandatavtale

25.10.2002 ble det signert en mandatavtale for omstrukturering av konsesjonskraften mellom Rana kommune ved rådmannen og Terra ved adm. dir. Intensjonen med avtalen var å øke Rana kommunes økonomiske nytte av konsesjonskraften. Mandatavtalen innebar bl.a. at Rana kommune kun hadde rett til å knytte til seg øvrige rådgivere på spesielle felt etter særskilt avtale med Terra.

Avtalen innebar følgende godtgjørelse til Terra:

- Tilretteleggings- og rådgivningshonorar på til sammen kr 500 000,- fra Rana, Hemnes og Hattfjelldal kommuner. Honoraret skulle fordeles proratarisk mellom de tre kommunene i forhold til konsesjonskraftvolum som skulle restruktureres.
- Alle direkte kostnader i forbindelse med reise, juridisk bistand m.m.
- Forvaltningshonorar i henhold til avtale.

5.1.7 Rentebytteavtale

04.12.2002 signerte Rana kommune ved rådmannen en rentebytteavtale med DnB Markets vedrørende konsesjonskraften. Avtalen gjaldt et beløp på kr 224 101 983.

5.1.8 Kommunestyrevedtak i sak 0057/02

06.12.2002 vedtok formannskapet å foreslå for kommunestyret at andelen av ansvarlig lån i porteføljen skulle økes fra 25 % til 35 %, samt å endre finansforvaltningsreglementet for å åpne for muligheten til å investere i vesteuropeiske og amerikanske rentebærende instrumenter. 17.12.2002 fattet kommunestyret følgende vedtak i tråd med formannskapetets forslag:

1. *I forbindelse med plassering av nåverdien av konsesjonskraftsalget tillates det å øke andelen Ansvarlig lån opp til 35%.*
2. *Finansreglementets § 4.4.3. setning III endres til:*

Sertifikater og obligasjoner utstedt av vesteuropeiske og amerikanske banker, finansinstitusjoner, kredittforetak og industriforetak eller sertifikater og obligasjoner garantert av banker og kredittforetak med minimum rating BBB- etter ratingkravene til Standard & Poor eller Moodys.

Beslutningsgrunnlag

Kommunestyrets beslutning var basert på innstilling fra rådmannen med tilhørende saksutredning fra økonomisjefen. Vedtaket ble fattet i henhold til kommunelovens § 13 (hasteparagrafen). Årsaken til dette var at kommunen ventet utbetaling av nåverdibeløpet 18.12.02, og beløpet "må umiddelbart plasseres i rentebærende papirer som gir meravkastning."

Forslaget om å endre andelen ansvarlig lån ble begrunnet med at en grense på 25% var for lite fleksibel i et 10 års perspektiv. Det fremkommer ingen informasjon eller vurderinger vedrørende risikoen knyttet til en slik endring.

Behovet for endring av finansforvaltningsreglementet ble begrunnet slik:

"Nå viser det seg at det kan være fornuftig og bidra sterkt til bedre risikospredning hvis en beveger seg utenfor landets grenser. I tillegg oppnår en bedre marginer enn i Norge - ved f.eks kjøp av obligasjoner i svenske Vattenfall oppnår en 65 rentepunkter over NIBOR mens en i Norge må nøye seg med noe mindre for en tilsvarende risiko."

I saksutredningen fremkommer ikke opplysninger om andre mulige endringer i risikobildet ved å åpne for investeringer i utlandet, herunder valutarisiko. Den siterte begrunnelsen blir misvisende når man ikke gjør oppmerksom på den valutarisiko utenlandsinvesteringer er forbundet med.

Det redegjøres noe for ratingsystemet, men uten en nærmere redegjørelse for hvorfor grensen forslås satt til minimum BBB- eller hva en slik rating innebærer.

Endringsforslaget var initiert av Terra. Økonomsjefen mottok en e-post fra Terra 02.12.2002 med et utkast til forvaltningsavtale. Gjennom utkastet foreslo Terra en maksimal andel i ansvarlige lån på 35% og en andel i utenlandske obligasjoner på maksimalt 40%. Forslaget ble ikke nærmere begrunnet eller omtalt i e-posten eller i selve avtalen.

06.12.2002 mottok økonomisjefen en e-post fra Terra der hele saksutredningen var vedlagt. Økonomsjefen har i intervju forklart at han i forkant må ha sendt utredningen til Terra for gjennomlesning, og så fått den i retur.

Angående risiko knyttet til den aktuelle forvaltningsprofilen utkastet innebærer, fremkommer det i flere dokumenter fra Terra, herunder "*Dokumentasjon av prosess ved restrukturering av konsesjonskraft*" fra desember 2002, og brev fra Terra til Helgelandskommunene av 15.11.2002.

"Forvaltningsprofil og struktur: er avgjørende for hvilken avkastning kommunen får og hvor store årlige variasjoner det vil være i avkastningen. Høyere risiko innebærer større variasjoner i avkastning men gir samtidig større forventninger til akkumulert avkastning. Vårt forslag til forvaltningsprofil er konservativt og omfatter kun rentebærende verdipapirer."

Disse opplysningene er ikke gjengitt i saksutredningen. Det samme gjelder andre opplysninger i forhold til risiko, blant annet fra brevet av 15.11.2002. Brevet berører en rekke risikoforhold som ikke kan ses gjengitt i saksutredningen.

Vurdering

Det gis en beskrivelse av ratingsystemet, men det gis etter vårt syn en mangelfull beskrivelse av hva BBB- innebærer. Vi savner for eksempel en omtale av hva som skal til for å oppnå denne ratingen, hva den innebærer i praksis og hvorfor man finner det riktig for kommunen å sette grensen ved BBB-.

Ettersom vedtaket åpner for å investere utenlands, burde saksutredningen hatt en omtale av hvilke ekstra risikoer man derved pådrar seg, herunder valutarisiko. Saksutredningen gir en mangelfull fremstilling av viktige sider ved investeringen når man omtaler forventet avkastning ved å gå utenlands, uten å beskrive den tilhørende risikoen.

Vedrørende valutarisiko for investeringer i utlandet, har økonomisjefen kommentert at det ble gitt muntlig informasjon om full valutasikring. Vi har ikke klart for oss hvem som skal ha gitt og mottatt denne informasjonen, eller hva det innebærer. Uansett er dette informasjon av vesentlig betydning, som burde vært dokumentert skriftlig. Tilsvarende burde utredningen inneholdt informasjon om hvem som har stilt denne sikkerheten overfor hvem, hva sikkerheten omfatter samt hva det økonomisk innebærer for kommunen.

Vår vurdering er at administrasjonens saksutredning ikke oppfyller kravet i kommuneloven § 23 nr 2 om forsvarlig saksutredning når så sentrale forhold er utelatt.

I forhold til dette punktet har økonomisjefen anført følgende:

"Jeg er selvfølgelig helt uenig i konklusjonen. Det ble redegjort for valutarisiko og oppgjørsrisiko under møtet. Sammenheng mellom risiko og avkastning er kjent og redegjort i mange sammenhenger i formannskap og kommunestyre."

5.1.9 Forvaltningsavtale

20.12.2002 ble forvaltningsavtalen mellom Rana kommune ved rådmannen og Terra signert. Forvaltningsavtalen innebar at Terra fikk en eksklusiv rett til å forestå aktiv forvaltningsservice på vegne av Rana kommune. I de tilfeller hvor samtykke fra Rana kommune var nødvendig før handel kunne foretas, skulle økonomisjefen kontaktes.

Avtalen er datert 11.12.2002, men bunnteksten i dokumentet angir 20.12.2002. Denne datoen stemmer bedre i forhold til formannskapsvedtaket av 17.12.2002 om endringer i finansforvaltningsreglementet, som var nødvendig for å inngå avtalen.

Avtalen innebar følgende godtgjørelse til Terra:

- Etterskuddsvis, kvartalsvis forvaltningshonorar på renteporteføljen på 0,15 % p.a.
- Ingen kurtasje på obligasjoner/sertifikater. Kostnaden vil være differansen mellom kjøps- og salgskurs på Oslo Børs.
- Eventuell annen godtgjørelse til clearingsentraler, depotsentraler etc.

Forvaltningshonorar, kurtasje og annen godtgjørelse skulle fortløpende bli belastet porteføljen.

Om investeringene var i samsvar med kommunens finansforvaltningsreglement

Vi legger til grunn at oversikten "*Beholdning cash + obligasjoner o.l. Rana kommune 30-Dec-02*" angir hvilke verdipapir nåverdiutbetalingen på vel kr 224 millioner ble investert i. I følge denne oversikten ble det investert i banksertifikater samt obligasjoner i diverse norske sparebanker, i et kraftselskap og i to industriselskap. Det er også investert i obligasjoner i FCE Bank PLC, i oversikten kategorisert som "*finansieringsselskap*". FCE står for Ford Financial Europe, og har hovedkontor i Essex i Storbritannia. I følge selskapets hjemmeside tilbyr det "*a variety of retail, leasing and wholesale financial products*" for å støtte salget av Ford, Jaguar, Land Rover, Mazda og Volvo i Europa.

Gjeldende finansforvaltningsreglement da investeringen fant sted, var "*Fullmakt vedrørende finansforvaltning*", vedtatt i 2000. Under overordnet strategi fremgår det at det primære målet skal være "*å sikre at kommunen til enhver tid er likvid og lite eksponert for risiko*", og enhver form for kredittrisiko samt plasseringens likviditetsrisiko skal begrenses.

Reglementets pkt 4.4.3, som gjaldt hvilke rentebærende instrumenter kommunens likvide midler kunne plasseres i, ble endret 17. desember 2002, like i forkant av investeringen, jfr omtale under 5.1.8.

Slik vi leser pkt 4.4.3 iii) gjelder kravet til minimum rating BBB- bare "*sertifikater og obligasjoner garantert av banker og kredittforetak*". En slik forståelse innebærer at det ikke oppstilles noe krav til rating av "*vesteuropeiske og amerikanske banker, finansinstitusjoner, kredittforetak og industriforetak*". Vi er usikre på om det er dette som har vært intensjonen. I oversikten "*Oppsummering investering i kraftmidler*" datert 5. november 2007 og utarbeidet av økonomisjefen, er revisjonsvedtaket oppsummert som følger: "*Finansreglementet § 4.4.3 endres til sertifikater og obligasjoner utstedt i vesteuropa og USA. Minimum BBB S&P rating*". Denne gjengivelsen kan tilsi at

økonomisjefens forståelse var at rating-kravet skulle gjelde for alle de opplistede instrumentene, en forståelse som økonomisjefen bekreftet i intervju.

Investeringene lå innenfor reglementets krav til "*vesteuropiske og amerikanske banker, finansinstitusjoner, kredittforetak og industriforetak*". Vi har ikke mottatt noen dokumentasjon på ratingen på de ulike papirene. Økonomisjefen har opplyst at kommunen overlot til Terra å sikre at kravet til minimum BBB- var oppfylt. Vi har ikke grunnlag for å si om kravet var oppfylt. Dersom vi legger dette til grunn, var investeringen ikke i strid med finansforvaltningsreglementet.

Økonomisjefen har anført følgende til dette punktet:

"Ratingen er oppgitt av Terra til BBB i mail av 19.3.2003, I tillegg skal vi ha fått kopi av et Reuterskjermbilde som viser ratingene. Printen ligger et sted i arkivet."

5.1.10 Kommunestyrevedtak i sak 0025/04

26.04.2004 vedtok kommunestyret fremlagt forslag til "*Finansstrategi for Rana kommune*" som kommunens nye finansforvaltningsreglement, men med tillegg av at det også skulle tas høyde for etiske plasseringer. Vedtaket var basert på innstilling fra formannskapet, som igjen var basert på innstilling fra rådmannen og saksutredning fra økonomisjefen.

Det fremgår av saksutredningen at "*Hovedmålsetningen ved et finansreglement og forvaltningen vil være å gi administrasjonen fullmakt til å forvalte midler slik at en oppnår sikker og god avkastning og søke å unngå at kommunen er for risikoutsatt.*"

Reglementet har innledende bestemmelser som gjelder generelt, samt egne kapitler med rammer for forvaltning av ulike typer midler. Under "*Overordnende mål*" fastsettes det i pkt. 1.3.2 at midlene skal forvaltes "*i prioritert rekkefølge etter kriteriene: sikkerhet, risikospredning, likviditet og avkastning*". Av pkt 1.3.3. fremgår det at investeringene stort sett skal skje "*via bank, verdipapirfond, eller investeringer med meget god likviditet*", og pkt. 1.4 fastslår at porteføljen skal ha en konservativ risiko.

Kapittel 6, "*Rammer for forvaltning av konsesjonskraftmidler*", lyder som følger:

" Tidligere vedtatt i kommunestyret:

Rådmannen får fullmakt til å inngå avtale om salg av konsesjonskraft for maks 10 år. Det gis også fullmakt til å velge løsning avhengig av lønnsomheten for de tilbud som foreligger. Dersom det velges en løsning hvor det skal tas ut en nåverdi – kan det kun plasseres i selskaper med inntil 100% kredittvekt og i ansvarlige lån i sparebanker. Ansvarlige lån kan maks utgjøre 25% av investeringene. Det forutsettes at det foretas en kredittvurdering av uavhengig og anerkjent vurderingsinstans.

- 1. I forbindelse med plassering av nåverdien av konsesjonskraftsalget tillates det å øke andelen ansvarlig lån opp til 35%.*

2. *Finansreglementets § 4.4.3 setning III endres til: Sertifikater og obligasjoner utstedt av vesteuropeiske og amerikanske banker, finansinstitusjoner, kredittforetak og industriforetak eller sertifikater og obligasjoner garantert av banker og kredittforetak med minimum rating BBB- etter ratingkravene til Standard & Poor eller Moody.*

Vurdering

Det synes som om endringen av reglementet i liten grad er begrunnet i eller har betydning for forvaltningen av kraftmidlene. Vi viser til at kapittel 6, som setter rammene for forvaltning av disse midlene, er "klipp og lim" fra tidligere vedtak. Videre er ikke kraftmidlene nevnt i saksutredningens oversikt over de kommunale midlene som kan "*plasseres med siktemål å få en meravkastning*", oppgitt til ca kr 100 millioner.

Første avsnitt i kapittel 6 tilsvarer vedtaket fra 2002 og er formulert med tanke på den situasjon man da var i. Ved å ta vedtaket ordrett inn i finansforvaltningsreglementet, blir det uklart hvilken rekkevidde bestemmelsen er tenkt å ha. Etter vårt syn egner ordlyden seg dårlig i et reglement av denne typen.

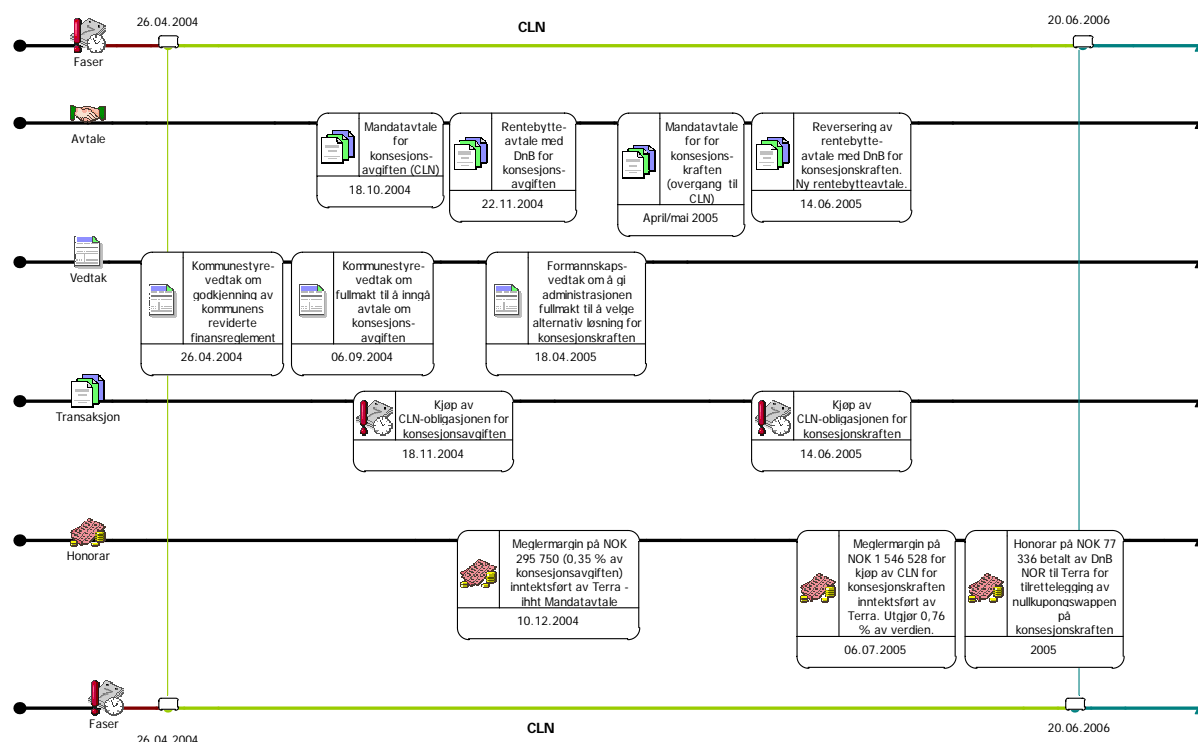
Henvisningen i nr 2 til "*Finansreglementets § 4.4.3 setning III*", viser til det foregående finansforvaltningsreglementet. Denne teksten står ikke helt på egne ben når den er tatt ut av den sammenhengen den stod i; i en omtale av hvilke rentebærende instrumenter kommunens likvide midler, innenfor gitte begrensninger, kunne plasseres i, og hvor det siterte var ett av fire alternativer. For at nr 2 skal ha noen mening her, må det innfortolkes at bestemmelsen gjelder hvilke rentebærende instrumenter kommunens likvide midler kan plasseres i.

De kommunestyremedlemmene vi har snakket med, husker i liten grad behandlingen av denne saken. Det er bemerkelsesverdig at de har vedtatt teksten i kapittel 6. Måten kapittel 6 er formulert på, tilsier etter vårt syn at det neppe kan ha vært noen debatt av betydning ved vedtakelsen av kapitlet.

Økonomisjefen har til dette punktet anført:

"Det ble kjørt et heldagsseminar med kommunestyret med gjennomgang av reglementet av formuesforvaltning"

5.2 Fase 2 – CLN



Første gang Terra introduserte begrepet CLN for Rana kommune, var i en e-post datert 08.09.2003 til økonomisjefen. På et finansseminar i Alta 22.-23. mars 2004 holdt Terra en presentasjon som omhandlet CLN, og redegjorde for bl.a. fordeler og ulemper ved slike obligasjoner. Kreditthendelser er den eneste oppgitte ulempen med CLN. Konsekvensene av en kreditthendelse omtales, og det gis videre en definisjon av hva som ligger i begrepet:

En "credit event" kan forekomme på enhver dato mellom handelsdag til og med "Credit Observation End Date", her 8 år dersom ikke en "credit event" forekommer. Følgende 3 hendelser regnes som "credit events":

1. Konkurs:

I en CLN struktur vil konkurs alltid regnes som en "credit event".

2. Misligholdte betalingsforpliktelser:

Gjelder forpliktelser på 1 million USD eller tilsvarende i betalingsforpliktelsens denominerte valuta.

3. Restrukturering:

Må være på papirer/forpliktelser som gjelder overfor flere (ref. ISDA 2003 Credit Derivatives Definitions, "Multiple Holder Obligation"). Størrelsen må være på 10 millioner USD eller tilsvarende i betalingsforpliktelsens denominerte valuta i det en "credit event" inntreffer.

Økonomisjefen mottok også informasjon om CLN i en e-post fra Terra datert 06.05.2004.

5.2.1 Kommunestyrevedtak i sak 0059/04

6.9.2004 vedtok kommunestyret formannskapetets innstilling av 23.08.2004:

- 1. Rådmannen får fullmakt til å inngå avtale om finansiell restrukturering av konsesjonsavgiften.*
- 2. Årlig meravkastning øremerkes nærings- og byutviklingsprosjekter og forvaltes av formannskapet.*

Beslutningsgrunnlag

Kommunestyrets beslutningsgrunnlag var en saksutredning fra økonomisjefen. Saksutredningen er tilnærmet lik et vedlegg til en e-post økonomisjefen mottok fra Terra 06.05.2004, med følgende melding:

"Vedlagt følger sak fra Narvik endret til Rana. Håper dette kan hjelpe litt på veien."

Restruktureringen skulle skje ved at man frigjorde konsesjonsavgiften for de neste 10 årene og plasserte midlene i finansmarkedet, tilsvarende det kommunen hadde gjort med konsesjonskraften.

Det står i saksutredningen at:

"kommunen har to handlingsalternativer vedr. konsesjonsavgiften:

- 1. Motta konsesjonsavgiften hvert år i desember*
- 2. Ta opp en verdi i dag av den fremtidige avgiften over 10 år. Plassere denne tilbake i finansmarkedet til en rente som ligger høyere enn kommunens rente."*

Det ble vist til at Kommunal- og regionaldepartementet i brev til Vik kommune hadde godkjent bruk av nullkupongswap som en del av en modell for restrukturering av konsesjonskraft.

Det fremgår underforstått at man tenker å plassere midlene i en CLN ved at det under overskriften "Honorarer" står følgende:

"Tilrettelegger investerer mottatte midler på vegne av kommunen i en obligasjon som har samme forfallsstruktur som kommunens bruk av midler. (CLN) Obligasjonen vil være utstedt av for eksempel Statkraft eller Statnett, store norske banker eller tilsvarende. Obligasjonen knyttes opp mot 100 underliggende obligasjoner som alle sammen er innenfor finansreglementet til kommunen. ..."

Under overskriften "Risiko ved ordningen" står følgende:

"Plassering av kapital medfører alltid risiko for helt eller delvis tap av hovedstolen. Den frigjorte nåverdi anbefales imidlertid å kun plasseres i rentebærende verdipapirer med lav risiko, og ikke i aksjer eller andre egenkapital-instrumenter. Kapitalen vil bli plassert innenfor de rammer som kommunen har trukket opp i sin finansielle strategi, både hva gjelder rammer på plasseringen, samt etiske retningslinjer for plasseringene."

Økonomsjefen viste til at Hatfjelldal kommune hadde vedtatt å gjennomføre samme tiltak som ble foreslått her.

Informasjonen om kreditthendelser som fremkom under Terras presentasjonen på seminaret i Alta i mars 2004, er ikke gjengitt i saksutredningen.

Vurdering

Etter vårt syn er det misvisende når administrasjonen skriver at *"kommunen har to handlingsalternativer vedr. konsesjonsavgiften"*, og skisserer et konkret alternativ til dagens ordning. Et nærliggende alternativ som kunne vært kommentert, var å ha en annen tidshorison på restruktureringen enn 10 år. Alternative investeringsobjekter burde også vært omtalt. Uten omtale av andre investeringsobjekter, ble ikke kommunestyret gitt reell mulighet til å vurdere CLN opp mot sammenlignbare alternativer.

Det gir et misvisende bilde av risikoen når man under overskriften "Risiko ved ordningen" gir en relativt generell omtale av risikoen ved plassering av kapital, uten overhodet å omtale risikoen ved å investere i CLN.

Kjent informasjon vedrørende kreditthendelser og konsekvensen av slike hendelser, jfr. ovenfor, er heller ikke gjengitt.

Administrasjonen problematiserer ikke det forhold at Kommunal- og regionaldepartementets brev til Vik kommune gjaldt konsesjonskraft. Dette burde vært gjort ettersom det gjelder andre regler for konsesjonsavgiften, jfr. kommuneloven § 54 som heller ikke er kommentert.

Fylkesmannen konkluderer i sitt brev 21. januar 2008 med at kommunens overdragelse av konsesjonsavgift rammes av forbudet i kommuneloven § 54. I vurderingen viser Fylkesmannen til lovens klare ordlyd og *"generelle betenkeligheter til at forutsigbare årlige inntekter som sikrer en jevn og stabil inntektssituasjon omgjøres til en engangsutbetaling"*. Vi finner ikke grunn til å overprøve denne konklusjonen.

Til dette har økonomisjefen kommentert at administrasjonen blant annet støttet seg til en utredning fra advokatfirmaet Bjerknes Wahl-Larsen av 29.03.2003, i tillegg til uttalelsen fra KRD. Konklusjonen i dette brevet er at den skisserte transaksjonen ikke vil være i strid med kommunelovens bestemmelser. Så langt vi kan se, er imidlertid denne konklusjonen fattet på galt grunnlag da man ikke har vurdert forholdet til kommuneloven § 54.

Det er videre en mangel ved saksfremstillingen når det ikke redegjøres nærmere for hvilke vurderinger som er gjort og som angivelig har ført frem til den konklusjon at investering i CLN ligger innenfor finansforvaltningsreglementets rammer. Vi kommer til motsatt konklusjon, jfr. punkt 5.2.3 nedenfor.

Økonomisjefen har til dette punktet anført følgende:

"Jeg har brukt Narviks saksgrunnlag for å spare tid – og har gjort mindre endringer. Saken i seg selv var jo like og vi har over tid brukt hverandres saksframlegg der det var kurant.

Utgangspunktet å ikke behandle flere alternativer enn CLN var jo at norske rentepapirer gav dårlig avkastning. I Norge vil en jo vært nødt for å gå i aksjer el. hvis en skulle øke avkastningen."

5.2.2 Mandatavtale

18.10.2004 ble det signert en mandatavtale mellom Terra ved administrerende direktør og Rana kommune ved rådmannen. Mandatavtalen gjaldt omstrukturering av konsesjonsavgiften gjennom investering i en CLN, og intensjonen var å øke Rana kommunes økonomiske nytte av konsesjonsavgiften. Mandatavtalen innebar bl.a. at Rana kommune kun hadde rett til å knytte til seg øvrige rådgivere på spesielle felt etter særskilt avtale med Terra.

Avtalen innebar følgende godtgjørelse til Terra:

- 0,35 % i honorar for megling av strukturen.
- Advokathonorar på kr 200 000. Honoraret skulle fordeles mellom de samarbeidende kommuner i forhold til størrelsen på nåverdien.

5.2.3 Kjøp av CLN for nåverdien av konsesjonsavgiften

18.11.2004 gjennomførte Terra transaksjonen som innebar kjøp av CLN for nåverdien av konsesjonsavgiften på vegne av Rana kommune. Konsesjonsavgiften beløp seg til kr 84 500 000. Rana kommune ble dermed belastet med et honorar til Terra på kr 295 750 (0,35 %) i henhold til mandatavtalen.

Innbetalingsdato er i e-post 22.11.2004 fra Terra til økonomisjefen oppgitt til 15.12.2004. I samme e-post er "*prospekt på CLN fra Citigroup vedr. transaksjonen*" vedlagt. Dokumentet, som har overskriften "*Repackaged Credit Linked Note*", har følgende innledning:

The terms outlined below are a summary only and will be superseded by the legal documentation governing the Notes.

The Notes' credit performance is linked to the performance of the Assets and the Portfolio Default Swap linked to the Notes. The Assets shall be the Goldman Sachs EMTN due 20 March 2015. The Assets may comprise a charged cash account with the Citibank N.A., London Branch as Custodian in the name of the Issuer. The Issuer enters in to a credit default swap with the Counterparty whereby in exchange for payments the Issuer agrees to take a notional NOK 220 million exposure to the Reference Portfolio (see Annex A).

Det enkeltstående punktet nederst i dette sitatet, tilhører en setning som er fjernet. Dette fremgår av en annen utgave av tilsynelatende samme dokument vi har mottatt fra advokatfirmaet Lund & Co. I dette dokumentet står følgende setning til slutt i innledningen:

"It is important to note that this transaction is subject to significant market and credit risk."

Vi har ikke avdekket hvem som har fjernet denne setningen i vedlegget som ble oversendt til kommunen 22.11.2004.

Om investeringene var i samsvar med kommunens finansforvaltningsreglement

Gjeldende finansforvaltningsreglement fra 26.04.2004, "*Finansstrategi for Rana kommune*", omtales nærmere under punkt **Error! Reference source not found.** Vi legger til grunn at dokumentene "Repackaged Credit Linked Note" fra Citygroup og "Portfolio Linked Repackaging" fra SEB Merchant Banking gir riktige beskrivelser av investeringene av henholdsvis avgifts- og kraftmidlene. Som vedlegg til dokumentene følger oversikter over de underliggende obligasjonsutstederne.

Det fremgår av innledningen i begge dokumentene at transaksjonen "*... is subject to significant market and credit risk*". Det følger av dette at investeringene i dette produktet var i strid med de overordnede målene i finansforvaltningsreglementet til sikkerhet og moderat risiko. Det er imidlertid uklart når kommunen mottok denne informasjonen, jfr. like ovenfor.

I den sammenheng kan vi vise til at Kommunalbanken i sin rapport 9. september 2008 skriver at det ikke klart kan slutes at CLN-investeringene "*representerer vesentlig finansiell risiko, men Kommunalbanken vurderer likevel at sannsynligheten for nedskrivninger under løpetiden er stor. Likviditetsrisikoen peker da også mot at dette er et produkt som egner seg klart best til å holdes til forfall.*

De aktuelle CLN-obligasjonene er utstedt av "*a special purpose limited liability company whose activities are purchasing assets, entering into derivative transactions and issuing matching limited recourse liabilities.*" Isolert sett vil kjøp av obligasjoner utstedt av et slikt selskap falle utenfor hva kommunen har adgang til etter finansforvaltningsreglementets kapittel 6. I følge saksutredningen eies dette selskapet av Rana kommune, men økonomisjefen har opplyst at dette antakelig ikke er riktig. Uansett vil det være relevant å vurdere investeringskonstruksjonen som helhet opp mot finansforvaltningsreglementet. CLN-obligasjonene bestod av en CDS (Credit Default Swap) og underliggende investeringer i 125 obligasjoner med like mange utstedere. I henhold til Kommunalbankens brev til Fylkesmannen i Nordland, datert 9. januar 2008, hadde samtlige av disse underliggende obligasjonsutstederne rating BBB- eller bedre. Når det gjelder investeringen av konsesjonskraftmidlene, fremgår det at obligasjonsutstederne er vesteuropeiske selskaper, og når det gjelder konsesjonsavgiftsmidlene, fremgår det at de er nordamerikanske selskaper.

Fra økonomisjefen har vi mottatt en udatert oversikt som angir rating av 125 selskaper som vi legger til grunn gjelder SLN-porteføljen vedrørende konsesjonsavgiften. Alle selskapene oppgis å ha minimum rating BBB-. Bransjeangivelsene tilsier at enkelte selskap etter vårt syn må antas å falle utenfor grupperingen i finansforvaltningsreglementet av tillatte investeringsobjekt, for eksempel selskap innen "personal, food & misc. services", "beverage, food & tobacco" og "healthcare, education & childcare".

5.2.4 Rentebytteavtale

22.11.2004 ble det inngått en rentebytteavtale med DnB NOR Markets for konsesjonsavgiften.

I henhold til e-post datert 22.11.2004 fra Terra til økonomisjefen ble DnB NOR valgt som tilbyder av den nye nullkupongswappen etter anbudskonkurranse. Angitt startdato for rentebytteavtalen var 15.11.2004

5.2.5 Formannskapetets vedtak i sak 035/05

18.04.2005 fattet Formannskapet følgende vedtak i tråd med rådmannens innstilling, vedrørende "Forvaltning av konsesjonskraft":

"Administrasjonen får fullmakt til å refinansiere kraftporteføljen og velge alternativ løsning dersom dette er gunstig for avkastningen i ordningen".

Beslutningsgrunnlag

I saksutredningen redegjør administrasjonen for den investeringen kommunen foretok i 2002, og begrunner saksfremlegget i et behov for bedre forfallsstruktur på investeringen og et ønske om høyere avkastning. Det skisseres tre alternativer for investeringen:

1. Beholde dagens ordning
2. Beholde dagens ordning, men i tillegg til kredittrisiko også påta seg renterisiko.
3. Investere i en obligasjon som var skreddersydd for Rana kommune.

Alternativ 1 ble beskrevet som "en trygg men etter hvert fallende avkastning", og alternativ 2 var "ikke å anbefale". Gitt at anbudsrunder ga gode resultater, ønsket administrasjonen fullmakt til å inngå en CLN-kontrakt for konsesjonskraften, slik kommunen hadde gjort med konsesjonsavgiften, med andre ord gå for alternativ 3.

Det ble gitt nærmere informasjon om CLN ved en redegjørelse for og beskrivelse av investeringen av nåverdien fra konsesjonsavgiften. Det fremgår at obligasjonen er utstedt av en SPV i Irland (Special Purpose Vehicle), "en selvstendig juridisk person som forvalter kapitalen og som eies av Rana kommune, driftes av Terra v/Citibank – og er beskyttet mot konkurs i bank og Terra. Ordningen er også beskyttet via internasjonalt regelverk av ulikt slag – og er vurdert av kommuneadvokat og Terras advokater". Det er ikke kommentert nærmere hva denne konkursbeskyttelsen eller beskyttelsen via internasjonalt regelverk skulle innebære.

Det opplyses at det ikke foretas nedbetaling på CLN gjennom løpetiden.

I redegjørelsen fremgår det bl.a. at marginen på CLN er fast i forhold til NIBOR gjennom hele løpetiden, gitt at det ikke forekom noen kreditthendelser (konkurs eller mislighold av betalingsforpliktelser) i noen av referanseselskapene. Det redegjøres ikke for hvilken følge en eventuell kreditthendelse vil ha for avkastningen, og det gis ikke ytterligere informasjon om risiko.

Vurdering

Slik vi leser saksutredningen, er behovet for å tilpasse forfallsprofilen på lånet med kontantstrømmen fra investeringen en viktig begrunnelse for at man ønsker å foreta refinansieringen.

Det redegjøres i korte trekk for hva en CLN er. Tilsvarende redegjøres det i korte trekk for dagens ordning og for en alternativ ordning som bygget på dagens ordning.

Når formålet er å oppnå bedre samsvar mellom kontantstrømmene, finnes det mange alternative instrumenter ut over de som skisseres, men dette kommer ikke frem i saksutredningen. Ved kun å redegjøre for ett alternativ på et såpass komplekst område, gis det besluttende organ liten mulighet til å foreta sammenligninger, og i begrenset grad mulighet til å gjøre et reelt valg.

Det opplyses at marginen er fast gitt at det ikke forekommer kreditthendelser i noen av referanseselskapene, men det gis ikke informasjon om hvilken effekt en eventuell kreditthendelse vil ha på investeringen. Det gis heller ingen annen beskrivelse av hvilken risiko investeringen er forbundet med. Risikoen med å investere i en CLN er følgelig ikke tilfredsstillende omhandlet i saksutredningen. Av dette følger at forholdet til kommuneloven § 52, som forbyr at kommunen tar vesentlig risiko, ikke er vurdert. Forholdet til kommunens finansforvaltningsreglement er heller ikke kommentert.

Etter vårt syn kan ikke saksforberedelsen være tilfredsstillende når så sentrale forhold er utelatt i saksutredningen.

Under intervjuene vi har hatt med medlemmer i formannskapet, fremkom det at formannskapet hadde stor tillitt til administrasjonen, herunder til økonomisjefens kompetanse på det aktuelle feltet. Det synes videre som om formannschaftsmedlemmene tok det for gitt at administrasjonen holdt seg innenfor de rammer som fulgte av lovgivningen og av finansforvaltningsreglementet.

Administrasjonen fremla et forholdsvis kortfattet forslag til vedtak, som ble enstemmig vedtatt av formannskapet. Generelt er det vår oppfatning at vedtak i en sak av så stor økonomisk betydning for kommunen, burde hatt en klart mer presis og tydelig formulering.

I ettertid er det reist spørsmål ved om det ved vedtaket ble gitt en engangsfullmakt eller delegasjon. Kommuneloven § 23 nr 4 åpner for en begrenset adgang til å delegere myndighet til administrasjonssjefen:

"Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet."

Det er i norsk rett ingen formkrav til en fullmakt eller delegasjonsbeslutning. Omfanget av den kompetansetildelingen som ligger i vedtaket vil bero på en tolking hvor flere momenter vil være relevante.

Ordvalget i vedtaket består av entallsformuleringer; "...fullmakt til å refinansiere kraftporteføljen og velge alternativ løsning...". Ordlyden gir ikke direkte holdepunkt for at det gis en fullmakt av mer varig

karakter, det vil si til å foreta *refinansieringer* eller *forvalte* kraftporteføljen. Dersom det var ment å gi en slik fullmakt, burde dette kommet klarere frem, særlig fordi fullmakten gjelder et meget betydelig beløp.

I saksutredningen som ligger til grunn for vedtaket, skriver administrasjonen, etter en redegjørelse for eksisterende plassering av nåverdibeløpet av konsesjonskraften, at "*vi ønsker derfor å vurdere alternativer til dagens ordning*". I tillegg til dagens ordning og en ordning som ikke anbefales, foreslås et tredje alternativ bestående av "*investering i en obligasjon som er skreddersydd til vårt formål mht forfallsstruktur og margin*". Det fremgår at dette er samme ordning som nåverdien av konsesjonsavgiften er plassert i. Etter en redegjørelse for denne investeringen av konsesjonsavgiften i en CLN, står følgende (med vår understrekning):

"Administrasjonen ønsker fullmakt til å kunne velge en slik løsning dersom anbudsrundene gir gode resultater.

...

Alternativt kan vi fortsette som i dag – og oppnå en trygg men etter vert fallende avkastning."

Saksutredningen kan vanskelig leses på annen måte enn at administrasjonen ber om fullmakt til å kunne refinansiere i en CLN. Eventuelle alternativer eller etterfølgende refinansieringer omtales ikke. Dette taler for at administrasjonen ber om en engangfullmakt, og at det er det administrasjonen får ved at formannskapet vedtar rådmannens innstilling.

Vi har hatt samtaler med flere av de som var med på vedtaket, for å få et bilde av hvilken fullmakt formannskapet selv mener å ha gitt. Saken ble behandlet av formannskapet under en pause i et kommunestyremøte. Økonomisjefen skal ha gitt en muntlig presentasjon, hvor saken ble fremstilt som kurant. Saken undergikk ingen grundig behandling. Det fant ikke sted noen debatt av betydning, og det ble reist få, om noen, kritiske spørsmål. Flere formannsapsmedlemmer gir uttrykk for at vedtaket kanskje ga rom for at administrasjonen kunne foreta flere enn én refinansiering, men da bare i den grad refinansieringene lå innenfor de rammer og den risikoprofil som var fastlagt under behandlingen i 2002 og i finansforvaltningsreglementet.

Etter vår vurdering taler saksutredningen og ordlyden i vedtaket for at det ble gitt en engangfullmakt. Forklaringer fra enkelte formannsapsmedlemmer kan imidlertid forstås dit hen at formannskapet kan ha ment å gi administrasjonen fullmakt til å foreta flere enn én refinansiering, men i så fall begrenset av de rammer som var fastlagt under behandlingen av restruktureringen i 2002 og i finansforvaltningsreglementet.

Økonomisjefen har anført følgende til dette punktet:

"Av diskusjonen i møtet og slik jeg har ment det er det heller ikke noe tvil fra min side at vi ønsket en generell fullmakt til å gjøre reinvesteringer – men gitt dagens kredittrisiko."

Rådmannen har anført følgende til dette punktet:

“Det er min oppriktige og klare mening at vedtaket inviterte til å gi rådmannen en generell fullmakt til å refinansiere kraftporteføljen og velge alternativ løsning dersom dette er gunstig for ordningen”

5.2.6 Mandatavtale

I april/mai 2005 ble det inngått en mandatavtale mellom Rana kommune og Terra for å realisere den eksisterende konsesjonskraftporteføljen og investere i en CLN i stedet. Intensjonen med avtalen var å øke Rana kommunes økonomiske nytte av konsesjonskraften. Mandatavtalen innebar bl.a. at Rana kommune kun hadde rett til å knytte til seg øvrige rådgivere på spesielle felt etter særskilt avtale med Terra.

Avtalen innebar følgende godtgjørelse til Terra:

- Advokathonorar på kr 150 000. Honoraret skulle fordeles mellom de samarbeidende kommuner i forhold til størrelsen på nåverdien.

Avtalen sa ikke noe om et eventuelt honorar til Terra for å foreta investeringen.

5.2.7 Kjøp av CLN for nåverdien av konsesjonskraften

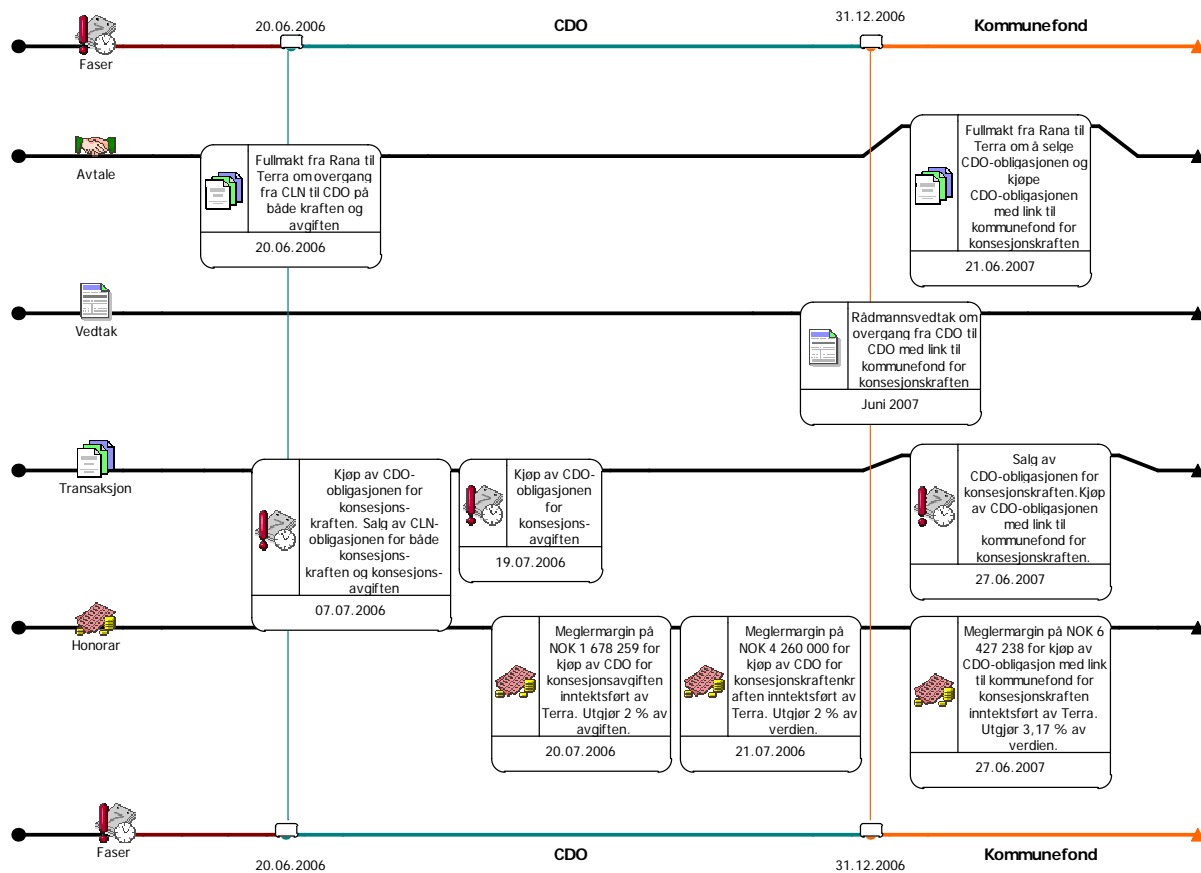
14.06.2005 kjøpte Terra CLN for nåverdien av konsesjonskraften.

5.2.8 Rentebytteavtale

14.06.2005 ble den opprinnelige rentebytteavtalen (datert 04.12.2002) reversert, og Rana inngikk en ny rentebytteavtale med DnB for konsesjonskraften.

I 2005 (ukjent dato) mottok Terra kr 77 336 fra DnB NOR som godtgjørelse vedrørende rentebytteavtalen.

5.3 Fase 3 – CDO og kommunefond



I en e-post fra Terra til økonomisjefen, datert 07.06.2006, fremmet Terra for første gang forslag om overgang fra CLN til CDO, fordi CLN hadde utviklet seg negativt. Terra hevdet at selskapet allerede hadde bistått flere andre kommuner med å selge deres CLN og investere i CDO. I en ny e-post datert 14.06.2006 sendte Terra over en presentasjon av status på CLN med informasjon om risiko og avkastning ved bytte til CDO. Ifølge Terra ville endringen føre til at man opprettholdt samme forventede avkastning, reduserte forventet tap, samt at man kunne bytte ut kreditter i porteføljen. I den samme e-posten ba Terra om en telefonkonferanse med økonomisjefen for å diskutere CDO nærmere.

5.3.1 Rådmannsvedtak juni 2006

Beslutningen om bytte av obligasjoner fra CLN til CDO ble fattet administrativt av rådmannen, på grunnlag av vedtaket i sak 35/05, jfr. omtale under punkt 5.2.5 foran. Økonomisjefen har i intervju opplyst at han så på refinansieringen fra CLN til CDO som en "mindre justering". Rådmannen har opplyst at rådmannsvedtaket ble fattet etter en muntlig saksfremstilling fra økonomisjefen, uten at det ble utarbeidet noe skriftlig saksdokument. Den muntlige saksfremstillingen skal ha tatt utgangspunkt i presentasjoner mottatt fra Terra. Rådmannen har opplyst i intervju at den muntlige saksbehandlingen etter hans syn var like grundig som om den hadde vært skriftlig.

Vurdering

Som det fremgår under punkt 5.2.5, er det vår oppfatning at rådmannen ikke hadde fullmakt til å vedta refinansiering av midlene fra konsesjonskraften fra CLN til CDO, slik dette produktet i realiteten var. Rådmannen har imidlertid forklart at CDO, og senere CDO med binding til kommunefond, ble presentert for ham som investeringer som var minst like sikre for kommunen som investeringen i CLN. Ettersom saksbehandlingen ved refinansieringen til CDO skjedde muntlig, har vi ikke grunnlag for å etterprøve hvilke opplysninger som ble presentert for rådmannen ved behandlingen av denne saken. Teksten i fullmakten fra kommunen v/rådmannen til Terra 20.06.2006 om å selge CLN og kjøpe CDO, kan underbygge at rådmannen hadde en forståelse av at risikoen ved CDO var lik eller lavere enn for CLN, og at forventet avkastning på CDO, var minst like høy som for CLN. Vi viser til at det innledningsvis i fullmakten står følgende:

"Oppdragsgiver har vedtatt å selge CLN-obligasjon og kjøpe CDO-obligasjon med forvaltning for å redusere sannsynligheten for tap i porteføljen."

Avslutningsvis i fullmakten står det følgende:

"Terra kan ikke gjennomføre ovennevnte transaksjoner dersom man ikke oppnår minimum A-transjen på CDO-obligasjonen, og Oppdragsgiver oppnår minst like høy forventet avkastning fra strukturen etter eventuell gjennomføring."

Vi kan ikke se bort fra at rådmannen hadde grunnlag for å mene at det rådmannsvedtaket han fattet i juni 2006 om overgang til CDO, lå innenfor rammene i vedtak i sak 35/05, og at han hadde grunnlag for å tro at han hadde nødvendig fullmakt.

På forespørsel til økonomisjefen har vi fått opplyst at flytting av konsesjonsavgiftmidlene fra CLN til CDO ble besluttet på grunnlag av samme fullmaktsvedtak som for konsesjonskraften. Det fremgår klart av det aktuelle vedtaket i sak 35/05 at det gjelder *kraft*porteføljen. Tilsvarende er tittelen på saksprotokollen "*forvaltning av konsesjonskraft*". Det fremstår følgelig som klart at dette vedtaket ikke innbefatter forvaltning av konsesjonsavgiften.

Vurderingen vår av rekkevidden av vedtaket vedrørende konsesjonsavgiften i sak 0059/04 vil i hovedsak og i konklusjon være tilsvarende som for vedtaket i sak 35/05. Det er følgelig vår oppfatning at rådmannen ikke hadde fullmakt til å vedta refinansiering av midlene fra CLN til CDO, slik dette produktet i realiteten var, men at vi ikke kan se bort fra at han hadde grunnlag for å mene at rådmannsvedtaket lå innenfor rammene av i vedtaket i sak 0059/04, jfr. ovenfor.

Uavhengig av fullmaktsspørsmålet, burde administrasjonen etter vårt syn nedfelt en skriftlig redegjørelse for saken og et skriftlig vedtak. Vi har ikke forståelse for økonomisjefens syn på overgangen fra CLN til CDO som en "*mindre justering*". Alminnelige forvaltningsrettslige regler og krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at man i saker av denne type og av så stor økonomisk betydning, bør ha skriftlig saksbehandling. Manglende skriftlighet og dokumentasjon umuliggjør en etterprøving av saksbehandlingen og av det grunnlaget vedtaket ble fattet på.

Om investeringene var i samsvar med kommunens finansforvaltningsreglement

I henhold til Kommunalbankens brev av 9. januar 2008, vil likviditetsrisikoen for en CDO være svært høy og kredittrisikoen kan være betydelig. Kommunalbanken peker også på at den aktuelle investeringen er gjort uten kredittrating, slik at det er vanskelig å kvantifisere risikoen ytterligere, og konkluderer med at kombinasjonen av potensielt meget betydelig kredittrisiko og svært høy likviditetsrisiko gjør at en investering i uratede CDO trancher må anses å innebære en vesentlig finansiell risiko. Dette tilsier klart at investeringen er i strid med de overordnede kravene til sikkerhet og moderat risiko i kommunens finansforvaltningsreglement, jfr. omtale ovenfor i tilknytning til investeringen i CLN. Manglende kredittrating må videre tilsi at kommunen ikke kan ha vurdert investeringen opp må finansforvaltningsreglementets krav om minimumsrating BBB-.

Økonomisjefen har anført følgende til dette punktet:

"PWC synes å glemme at Terra kun fikk fullmakt å investere i CDO med kredittrisiko. Terra har innrømmet mislighold på dette punkt og det er jo derfor de meldt oppbud. Effekten av misligholdet er jo også grunnen til at investeringene utgjorde en vesentlig finansiell risiko."

Rådmannen har anført følgende til dette punktet:

"... denne refinansieringen skulle innebære en sikring av verdier ved at underliggende papir med fallende rating kunne byttes ut, det var uendret risiko og fortsatt kun kredittrisiko. I ettertid er det imidlertid åpenbart at risikobildet som ble tegnet var helt feil. Saksbehandlingen er også her kritikkberettiget, og jeg er enig i at det burde ha vært utarbeidet skriftlig dokumentasjon."

5.3.2 Fullmakt

20.6.2006 ga Rana kommune ved rådmannen Terra fullmakt til å realisere CLN og kjøpe CDO for midlene relatert til konsesjonskraften og -avgiften. I fullmakten fremgår det at Terra ikke kunne gjennomføre disse transaksjonene *"dersom man ikke oppnår minimum A- transjen på CDO-obligasjon, og Oppdragsgiver oppnår minst like høy avkastning fra strukturen etter en eventuell gjennomføring"*.

5.3.3 Salg av CLN og kjøp av CDO

07.07.2006 realiserte Terra CLN for både konsesjonskraften og konsesjonsavgiften på vegne av Rana kommune. Samme dag kjøpte Terra CDO for konsesjonskraften på vegne av kommunen.

19.07.2006 kjøpte Terra CDO for konsesjonsavgiften på vegne av kommunen.

29.08.2006 sendte Terra en e-post til økonomisjefen hvor han inviterte han med til London for å møte Solent/Citibank som forvalter. Han understreket at kommunen måtte dekke denne kostnaden selv. Videre uttrykte han stor tilfredshet med sommerens investering i CDO, og hevdet at simuleringer viste at det *"kun er store makrosjokk som kan påføre tap på denne investeringer"*.

5.3.4 Rådmannsvedtak, arkivnr. 05/00553-003

En gang i perioden 13.-21.06.07 fattet rådmannen følgende vedtak, basert på saksutredning fra økonomisjefen:

- A. *Selge kommunens CDO/obligasjon tilknyttet konsesjonskraftfondet NOK 213.000.000 til en SPV forvaltet av Citibank.*
- B. *Kjøpe obligasjon(er) utstedt av de samme SPV og hvor avkastningen også er koplet opp mot et TOB program (Tender Option Bond Program) forvaltet av Citibank. Rådmannen kan når som helst si opp denne koplingen opp mot TOB-programmet forvaltet av Citibank, dersom rådmannen vurderer at slik oppsigelse er i kommunens interesse.*
- C. *TOB programmet skulle kun investere i amerikanske kommuneobligasjoner med rating etter S&P på AA eller bedre. Minimum 75% av investeringen skal være knyttet til obligasjoner med rating AAA.*
- E. *Kommunestyret er innforstått med at mulig sluttverdi av "Tilbakeholdt margin" fra TOB-programmet, kun kan beregnes/benyttes ved utløpet av perioden.*

Rådmannen fattet vedtaket under henvisning til fullmakt gitt i sak 05/00533-01. Rådmannens forklaring på hvorfor han mente at den anvendte fullmakten ga nødvendig kompetanse til å fatte vedtaket, er omtalt under punkt 5.3.1.

Som det fremgår under punkt 5.2.5, er det vår oppfatning at rådmannen manglet fullmakt til å fatte dette vedtaket, slik CDO med binding til kommunefond i realiteten var. For denne refinansieringen finner vi det vanskeligere å legge til grunn at han hadde grunnlag for å mene at beslutningen lå innenfor rammene i vedtaket i sak 35/05. Vi viser til saksutredningen fra økonomisjefen, som lå til grunn for rådmannsvedtaket. Selv om rådmannen kanskje ikke har oppfattet hvilken risiko produktet medførte, mener vi at han burde forsikret seg om at investeringen var i tråd med kommunens finansforvaltningsreglement. Blant annet fremgår det klart av saksutredningen at det er snakk om investeringer i amerikanske kommunelån. En vurdering opp mot finansforvaltningsreglement ville avdekket at utenlandske kommuner ikke inngår blant de utstederne som kraftmidlene tillates investert i etter reglementets kapittel 10.

Beslutningsgrunnlag:

Saksutredningen presenterte den aktuelle løsningen som en mulighet til å oppnå betydelig økt avkastning, "*mot en tilleggsrisiko som synes svært liten*". Det ble forklart at Terra foreslo produktet for Rana og Hemnes kommuner, og at Hatfjelldal, Vik og Bremanger kommuner hadde gått for det tidligere. Vedtaket som ble fattet, var identisk med et kommunestyrevedtak i Hatfjelldal kommune.

Potensialet i økt avkastning for konsesjonskraften ble presentert til 1,22%. Risikoen for løsningen ble knyttet til:

- Endrede skatteregler i USA
- Mange kjøp av kommunelån med lang løpetid
- Om finansiering i kommunefond skulle bli dyrere enn lange kommunelån
- Konkurser

Sannsynligheten for tap knyttet til samtlige punkter ble ansett som liten.

Det opplyses i utredningen at risikoen ved engasjement i kommunefondet i USA kunne elimineres ved å si opp engasjementet og trekke kommunen ut av fondet. Det ville være mulig å gå ut av kommunefondet med 90 dagers varsel, og Terra ville løpende følge utviklingen i USA og varsle om endringer som tilsa at kommunen burde vurdere å trekke seg ut. Eventuelle økonomiske konsekvenser av slik uttreden kommenteres ikke.

Rådmannen har opplyst at administrasjonen mottok en presentasjon med tittelen "*Terra Securities – Kommune fond linket obligasjon*" i forkant av vedtaket. Dette dokumentet var følgelig en del av beslutningsgrunnlaget. Presentasjonen er en beskrivelse av produktet uten at risikomomenter ved dette, omhandles særskilt. Det fremkommer at det historisk har vært få kreditthendelser.

I løpet av sommeren 2007, etter at transaksjonen ble gjennomført, mottok kommunen en engelsk presentasjon som dokumentet "*Terra Securities – Kommune fond linket obligasjon*" åpenbart er en norsk oversettelse av. Den norske oversettelsen er imidlertid ikke komplett i forhold til den engelske versjonen, og vesentlige deler av presentasjonen er utelatt i oversettelsen. Dette gjelder blant annet følgende generelle advarsel under overskriften "*Significant Investment Considerations*"

"Investing in alternative investments is speculative, not suitable for all clients, and intended for sophisticated and experienced investors who are willing to bear the high economics risks of this investment, which can include:..."

Deretter følger en opplisting over en rekke risikofaktorer.

I tillegg mangler den norske versjonen et vedlegg til den engelske versjonen der det blant annet er en oversikt med tittelen "*Key risks*", hvor følgende 8 risikopunkter gis en nærmere omtale:

- *Basis Risk*
- *Flattening or Inversion*
- *Leverage*
- *Limiting Operating History*
- *Reliance upon the Investment Manager*
- *Lack of Liquidity*
- *Substantial Redemptions*
- *Conflicts of Interest*

Vurdering

Den oppgitte bakgrunnen for investeringen var å få økt avkastning uten tilsvarende økning i risiko. I tilknytning til dette mener vi at saksutredningen burde hatt en mer kritisk tilnærming til sammenhengen mellom avkastning og risiko.

Beskrivelsen av det aktuelle produktet gir ikke leseren et tilstrekkelig bilde av hva det aktuelle investeringsobjektet innebærer. Man kan ikke på bakgrunn av saksutredningen forstå hvordan produktet fungerer, og man blir derfor ikke i stand til å foreta en selvstendig vurdering av den foreslåtte løsningen.

Etter vårt syn avdette beskrivelsen av risikoen at man påtar seg betydelig renterisiko, ved at man gjennom investeringen spekulerer i rentedifferansen mellom lange og korte kommunelån i USA. I saksutredningen som lå til grunn for vedtaket i 2002 sa administrasjonen at man ikke ville påta seg bl.a. renterisiko. Vi kan ikke se at kommunen senere har besluttet at man likevel vil påta seg renterisiko.

For øvrig er det vår oppfatning av man i forkant av en investering av denne art, bør foreta en atskilling grundigere analyse av foreliggende risikofaktorer. Vi finner det blant annet påfallende at valutarisiko ved utenlandsinvesteringer ikke omtales. Videre kunne opplysningene om at sannsynligheten for tap som følge av de angitte risikofaktorene, var liten, med fordel vært bedre underbygget.

Etter vårt syn kan ikke saksforberedelsen være tilfredsstillende når så sentrale forhold er utelatt eller ikke omtales i større grad i saksutredningen.

Det må imidlertid også vektlegges at den informasjonen administrasjonen hadde mottatt fra Terra i forkant av vedtaket, var mangelfull, og at den informasjonen som særskilt omhandlet risiko, var utelatt i oversettelsen av presentasjonen fra Citigroup.

Advokatfirmaet Ræder har i et notat av 18. november 2007 konkludert med at Terra gikk utenfor fullmakten fra kommunen da de plasserte *"kommunens midler med produkter med den risiko vi i dag ser resultatet av."* Vurderingen ble gjort på oppdrag fra kommunene Rana, Hatfjelldal og Hemnes.

Om investeringene var i samsvar med kommunens finansforvaltningsreglement

I tillegg til CDO innebar denne investeringen eksponering mot amerikanske kommuneobligasjoner. Finansforvaltningsreglementet åpnet ikke for investering i utenlandske kommuneobligasjoner.

Investeringen i CDO strider mot finansforvaltningsreglementet, jfr. omtale under punkt 5.3.1. I tillegg til det som fremkommer der, har økonomisjefen sendt oss en oversikt fra Solent Capital (Jersey) som angir hvilke 141 underliggende selskaper porteføljen bestod i pr 31. 08.2007. Her fremgår noen få selskaper med lavere rating enn BBB-. Det fremgår også enkelte selskaper som etter vårt syn må antas å falle utenfor grupperingen i finansforvaltningsreglementet av tillatte investeringsobjekt, for eksempel selskaper innen "lodging & casinos", "beverage & tobacco", "farming/agriculture", "publishing" og "health care". Videre fremgår det at en av enhetene er Hong Kong-basert, med andre ord faller dette utenfor kravet til "vesteuropeisk og amerikansk".

Det følger av finansforvaltningsreglementet kapittel 10 om rapportering at administrasjonen ved hver tertialrapportering skal rapportere porteføljens utvikling til kommunestyret. Formålet er å *"holde kommunestyret informert om porteføljens resultat, porteføljens eksponering i forhold til de fastsatte rammer i denne finansstrategi"*.

Økonomisjefen har opplyst til PwC at administrasjonen rapporterte via tertialrapporter og årsberetninger samt ved budsjettbehandlingen, men uten at det ble rapportert særskilt om disse investeringene. Ingen av de kommunestyrerepresentantene vi har vært i kontakt med var, etter det vi

forstår, kjent med investeringene i CDO eller kommunefond før saken ble kjent gjennom media høsten 2007.

Vurdering av eventuelt låneopptak eller garantistillelse, jfr. kommuneloven §§ 50 og 51

Fylkesmannen har vurdert om investeringene i CDO med binding til kommunefond inneholder kommunalt låneopptak eller kommunal garantistillelse, jfr. kommuneloven §§ 50 og 51. Blant annet under henvisning til Kommunalbankens skriv datert 14.01.2008 konkluderer fylkesmannen med at det ikke er snakk om låneopptak til investering, og at investeringen således ikke er i strid med kommuneloven § 50. Det kan heller ikke ses at kommunen ved sin sikring av investeringen har brutt denne bestemmelsen. Tilsvarende konkluderer fylkesmannen med at "*finansplasseringen ikke innebærer garantiforpliktelse for kommunen, og at investeringen således ikke er i strid med kommuneloven § 51*". Vi finner ikke grunn til å overprøve disse konklusjonene.

Økonomisjefen har anført følgende til dette punktet:

"Fullmakt til å gå i kommunepapirer. Det er riktig at kommune eller statspapirer ikke står nevnt spesifikt i reglementet. Men det står at vi kan gå inn i papirer garantert av kredittforetak. Amerikanske kommuneobligasjoner er etter det vi fikk vi opplyst forsikret (garantert)."

5.3.5 Fullmakt

21.06.2007 ga Rana kommune fullmakt til Terra om å selge CDO og kjøpe kommunefond.

5.3.6 Salg av CDO og kjøp av kommunefond

27.06.2007 solgte Terra CDO for konsesjonskraften og kjøpte kommunefond på vegne av Rana kommune.

5.3.7 Garantiutbetaling

I en e-post fra Terra datert 20.8.2007 ble Rana kommune ved økonomisjefen og kemneren gjort kjent med at kommunen måtte betale inn et garantibeløp på kr 25,6 millioner. Bakgrunnen for at kommunen måtte betale inn garantibeløpet, var i følge Terra sterk uro i kredittmarkedet, og at markedsverdien på kommunefondet var falt til under 55%. I følge e-posten fra Terra hadde Citibank avtalefestet muligheten til å kunne oppløse finansielle strukturer til gjeldende markedspris dersom markedsverdien falt under 55%. Citibank krevde økt sikkerhet for at obligasjonen ikke skulle oppløses, og kr 25,6 millioner var det nødvendige beløpet for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet.

Økonomisjefen var på ferie i perioden da garantiproblematikken kom opp, men konfererte med rådmannen og kemneren om hendelsen.

Terra bekreftet i en e-post til kommunen at konsekvensen av å ikke foreta innbetalingen, var tap av kr 78,81 millioner for kommunen.

I en e-post fra Terra av 21.8.2007 til kommunen ble det bekreftet forståelse for at garantibeløpet på kr 25,6 millioner skulle bli innbetalt av Rana kommune innen klokken 10:00 neste dag. I e-posten ble det også spesifisert at beløpet var en garanti for obligasjonen i to uker og at beløpet etter planen skulle tilbakebetales kommunen. Det fremgikk også at Citibank kunne komme tilbake og kreve ytterligere garantier dersom markedet forverret seg.

I et notat adressert til "rådmann" og signert "kjemneren" 21.8.2007, beskrives garantiproblematikken. Beskrivelsen gjengir formuleringene fra e-postene til Terra, og det konkluderes med at Rana kommune utbetaler kr 25,6 millioner den 21.08.2007 som sikkerhetsutbetaling til Citibank. Betalingsanvisningen ble signert av rådmannen, og innbetalingen av beløpet til Terras konto ble bekreftet av Nordea 22.08.2007.

I en ny e-post fra Terra av 06.09.2007 informerte Terra økonomisjefen at garantiavtalen inngått 14 dager tidligere, hadde utgått. Terra foreslår at det inngås en ny avtale med Citigroup for å unngå videre usikkerhet, at avtalen varer i ett år og hvor innskuddene betales tilbake når verdien i obligasjonen eksklusiv bankinnskuddet overstiger 65%. Terra informerte videre at verdien i obligasjonen inklusive bankinnskuddet denne dagen var på 60,75%, og at et nytt innskudd på kr.9 millioner måtte innbetales av Rana kommune innen neste dag kl. 12.00, for å komme opp til en verdi av 65%.

Ut fra den informasjonen vi har hatt tilgjengelig kan vi ikke se at opplysninger om triggernivå og Citibanks mulighet til å tvangsoppløse obligasjonen til markedspris, har vært kjent for administrasjonen før kommunen fikk kravet om innbetaling av et garantibeløp 20.08.2007. Denne informasjonen fremkommer ikke i korrespondanse eller presentasjoner fra Terra som vedrører kommunefond.

Økonomisjefen mener også at dette var nye opplysninger for ham og rådmannen, og i et notat av 24.11.2007 skrev han:

Vi ble ikke gitt opplysning om oppløsningsklausuler og triggernivåer. Dette har Terra innrømmet i møte med øk.sjef og rådmann i møte 17.9 på rådmannens kontor. Hadde vi hadde informasjon om dette ville endringen aldri blitt gjennomført, ref. vårt mandat om kun å ta kredittrisiko.

Vurdering

I utgangspunktet mener vi at det burde vært fattet politiske vedtak til grunn for betalingene. Dette var imidlertid en ekstraordinær situasjon for kommunen. I følge Terra måtte betalingene finne sted innen svært korte tidsfrister for å unngå at kommunen skulle påføres et vesentlig tap, angitt av Terra til ca kr 79 millioner.

Kommunen var totalt uforberedt på det første kravet om garantiinnbetaling, og var på forhånd ikke kjent med Citigroups mulighet til å tvangsoppløse obligasjonen. Uansett vedtak ville det kunne få store økonomiske konsekvenser for kommunen.

Vi synes det er grunn til å reise spørsmål om hvorvidt Terra har gitt kommunen den informasjonen selskapet var i besittelse av i forhold til den alvorlige situasjonen kommunen ble stilt i. Det vil være

nødvendig å foreta undersøkelser rettet mot både Terra og Citigroup for å få frem tilstrekkelig faktum for vurdering av situasjonene som førte til betalingskravene.

5.3.8 Honorarer

Vi har mottatt dokumentasjon fra Rana kommune som viser at det ikke er regnskapsført honorarer til Terra etter 18.10.2004.

Revisjonsfirmaet Bakke Hjelmaas Larsens gjennomgang av Terra Securities ASA konkursbos inntekter for de åtte kommunene, viser at Terra har bokført inntekter fra Rana kommune på til sammen kr 14 285 111 for årene 2004-2007:

Dato	Beløp	Kommentar
10.12.2004	295 750	Meglermargin 0,35% for konsesjonsavgiften
2005	77 336	Nullkupongswap DnB NOR
06.07.2005	1 546 528	Meglermargin CLN (Cloverie) for konsesjonskraften (0,76%)
20.07.2006	1 678 259	Meglermargin Libretto (CDO) for konsesjonsavgiften (2%)
21.07.2006	4 260 000	Meglermargin Libretto (CDO) for konsesjonskraften (2%)
2007	6 427 238	Meglermargin Starling Finance (kommunefond) for konsesjonskraften (3,17%)

Meglermarginen på 0,35 % for konsesjonsavgiften i 2004 ble betalt i henhold til mandatavtale datert 18.10.2004, og er bokført av Rana kommune. Ifølge økonomisjefen bokførte ikke kommunen noen honorarer til Terra i perioden 2005-2007. Dette var heller aldri forutsatt, og Rana kommune har ifølge økonomisjefen aldri mottatt dokumentasjon fra Terra om at selskapet skulle ha krav på honorar/gevinst fra kjøp/salg av CLN/CDO.

Rana kommune har i perioden 2005-2007 ikke hatt kjennskap til at Terra har beregnet meglermarginer i forbindelse med de gjennomførte transaksjonene.

I fullmakt fra Rana kommune til Terra av 21.6.2007 angående overgang til kommunefond, fremkommer det:

Salgskurs : Libretto 2006/2013 til kurs 95

Kjøpskurs : Libretto 2006/2013 linket mot TOB program kurs 95.

I fullmakten er det angitt samme kjøps- og salgskurs. Terra inntektsførte kr 6 427 238 som meglermargin i forbindelse med transaksjonen.

Både rådmannen og økonomisjefen har i samtaler gitt uttrykk for at dersom de var kjent med størrelsesordenen på Terras marginer, ville kommunen avsluttet samarbeidet med øyeblikkelig virkning.

6 Regnskap og revisjon

6.1 Regnskapsføring, rapportering og revisjon av restrukturering av konsesjonskraftmidlene

De siste årene har norske kommuner økt bruken av finansielle instrumenter. Til tross for dette er ikke regnskapsreglene for kommuner tilstrekkelig tilpasset for å håndtere de regnskapsmessige utfordringene som mange finansielle instrumenter medfører. Kommune-Norge har generelt liten erfaring med håndtering av komplekse finansielle plasseringer, og det er ikke klart hvordan slike plasseringer skal presenteres korrekt i kommuneregnskapet. Under følger en fremstilling av faktum i forhold til regnskapsføringen, samt de spørsmålene som løpende ble drøftet mellom Rana kommune og kommunerevisjonen i perioden 2002-2008 vedrørende "Terra-plasseringene".

Vi har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at kommunen har søkt regnskapstekniske råd i forkant av gjennomføringen av restruktureringen av konsesjonskraften i desember 2002. Vi stiller spørsmålsteget ved at kommunen, på dette tidspunkt, ikke konsulterte kommunerevisjonen, fylkesmannen, Norges kommunerevisorforbund (NKRF), Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRF) eller Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKKF) for hvordan man skulle håndtere de regnskapsmessige problemstillingene knyttet til investeringene.

6.1.1 Regnskapsåret 2002

I desember 2002 foretok Rana kommune en restrukturering av konsesjonskraften til en verdi av kr 224 millioner. For regnskapsåret 2002 ble nåverdien av konsesjonskraften regnskapsført som bundne driftsfond og ikke inntektsført i drifts- eller investeringsregnskapet, i følge Indre Helgeland kommunerevisjon. Midlene ble investert i en rentebærende verdipapirportefølje og klassifisert som finansielle anleggsmidler. Dette ble begrunnet i at papirene skulle holdes til forfall, og at det var ikke snakk om aktiv forvaltning. Transaksjoner knyttet til konsesjonskraftinvesteringene ble altså kun ført i balansen. Kommunerevisjonen skrev i et brev til Rana kommune datert 21.03.2003 at *"det kan stilles spørsmålsteget ved en slik praksis og revisjonen kan ikke se at den støttes av kommunelov eller regnskapsforskriften, jf § 7 i regnskapsforskriften. Revisjonen vil komme tilbake til problemstillingen så snart som mulig. Den finansielle konstruksjonen innbefatter bruk av en rentebytteavtale. Vi kan ikke se at kommunens reglement åpner for bruk av denne typen instrumenter i forvaltningen av finansielle aktiva"*. Kommunerevisjonen uttalte også i et brev til kommunen (ukjent dato) at det måtte vurderes om konsesjonskraftinvesteringene var i tråd med Rana kommunes finansreglement.

I et brev til KR D datert 11.03.2003 ba kommunerevisjonen om råd vedrørende regnskapsteknisk føring av restruktureringen av konsesjonskraften. Svar fra KR D kom 27.06.2003, etter at revisjonsberetningen var avlagt og kommunestyret hadde vedtatt regnskapet for 2002. Kommunerevisjonen presiserte derfor i sin revisjonsberetning til Rana kommune at de på generelt grunnlag hadde *"bedt KR D uttale seg til hva som anses for korrekt regnskapsteknisk føringsmåte, både fordi transaksjonene prinsipielt reiser vanskelige regnskapsspørsmål og fordi det økonomiske volumet er betydelig. Departementet svar er ikke mottatt inne revisjonsberetning avgis"*.

Informasjon om restruktureringen av konsesjonskraften kommer ikke tydelig frem i kommunens noter, og er heller ikke kommentert i årsberetningen.

6.1.2 Regnskapsåret 2003

I tilsvaret fra KRD til kommunerevisjonen, datert 27.06.2003, var vurderingen at *"engangsbetalingen balanseføres i sin helhet under omløpsmidler med motpost kortsiktig gjeld. Engangsutbetalingen periodiseres med resultatføring over 10 år med motpost kortsiktig gjeld. Ved plassering av engangsinntekten må eiendelen klassifiseres i henhold til regnskapsforskriften § 8 og foreløpig kommunal regnskapsstandard F nr. 1. Utlån med løpetid på mer enn ett år, og kjøp av obligasjoner som kommunen på forhånd har bestemt skal holdes til forfall, klassifiseres etter standarden som finansielle anleggsmidler"*.

I brev til Rana kommune datert 15.04.2004 påpekte revisjonen at kommunen ikke hadde gjennomført nødvendige korrigeringer i balansen for regnskapsåret 2003 i henhold til KRDs svar. I kommunens svar til revisjonen ble det påpekt at *"alle pengestrømmene var ført i resultatet og endringer i arbeidskapitalen tilsvarende resultatet for ordningen"*. Videre ble det en diskusjon om dette var riktig eller galt, og denne diskusjonen er pr. dags dato ikke avklart.

I et nytt brev datert 07.04.2004 skrev kommunerevisjonen: *"Kommunen bør i løpet av 2004 vurdere en regnskapsteknisk løsning som medfører at investeringen behandles slik at den ikke har virkning på kommunens egenkapital og er i tråd med departementets anbefaling. Forholdet vil ikke bli presisert i revisjonsberetningen for 2003, men Rana kommune bør vurdere spørsmålsstillingen i løpet av 2004."* Det ble ikke gjort noen prinsipielle endringer i måten å føre på fra 2002.

Til tross for at det åpenbart har vært utstrakt kommunikasjon og korrespondanse mellom kommunerevisjonen og kommunen, hvor revisjonen har påpekt feil og mangler ved regnskapsføringen, er ikke dette kommentert i revisjonsberetningen for 2003.

I kommunerevisjonens planleggingsnotater for finansområdet fremgår det at *"området har i liten grad vært prioritert tidligere. Ansvar for vesentlige deler av området ligger sentralt i økonomiavdelingen. Rana kommune vedtok i 2001 et eget reglement for kommunens finansforvaltning. Det bør følges opp at dette overholdes i henhold til forskriftene"*. Totalkonklusjonen var at finansområdet ble ansett for å innebære middels risiko.

Informasjon rundt "Terra-plasseringene" kommer ikke tydelig frem i notene til regnskapet, men er kommentert i årsberetningen.

6.1.3 Regnskapsåret 2004

I 2004 besluttet Rana kommune å investere konsesjonsavgiften på kr 84,5 millioner i CLN, mens konsesjonskraften ble værende i den gamle ordningen til 2005. Konsesjonsavgiften ble ført som et finansielt anleggsmiddel og tilsvarende langsiktig gjeld. Revisjonen stilte spørsmålstegn ved den regnskapsmessige håndteringen av blant annet underkurs i et brev til kommunen datert i april 2005. Brevet ble besvart av kommunen 27.04.2005 med at man ville se på praksisen. Kommunen henviste

også til en artikkel skrevet av Telemarksforskning, og hevdet at kommunen hadde foretatt føringen i samsvar med denne.

Selve konsesjonskraften ble ompostert fra finansielt anleggsmiddel til finansielt omløpsmiddel og motsvarende kortsiktig gjeld. I en e-post datert 25.02.2005 fra revisjonen til kommunen ba revisjonen om svar på om "Terra-obligasjonene" var definert som markedsbaserte verdipapirer i henhold til verdipapirhandellovens § 1-2 annet ledd. I svar fra kommunen sto det at *"vi har omklassifisert dem til omløpsmidler – kun for å forenkle føringene – men jeg er overbevist om at dette er feil – ettersom aktivitetene kun har vært på et nivå som skal til for å ha likviditet til å dekke swappene"*.

I kommunerevisjonens planleggingsnotater for finansområdet fremgår det at *"området har i liten grad vært prioritert tidligere. Ansvar for vesentlige deler av området ligger sentralt i økonomiavdelingen. Rana kommune vedtok i 2001 et eget reglement for kommunens finansforvaltning. Reglementet var oppe til ny behandling K-sak 0025/04. Det bør følges opp at dette overholdes i henhold til forskriftene"*. Totalkonklusjonen var at finansområdet ble ansett for å innebære middels risiko. I en oversikt over årets prioriteringer fremgår det at *"det vil bli fokusert på Rana kommunes etterlevelse av forskriftene på området gjennom vedtatt reglement for finansforvaltning. Det vil spesielt bli fokusert på kravet til rapportering i forskriftene. Oppfølging av restruktureringen av kommunens konsesjonskraftinntekter"*.

Det foreligger ingen kommentarer eller presiseringer i revisjonsberetningen vedrørende konsesjonskraften eller -avgiften.

Informasjon om "Terra-plasseringene" kommer ikke tydelig frem i notene til regnskapet, men er kommentert i årsberetningen. Det er imidlertid ikke kommentert at dette gjelder CLN, og følgelig er det heller ikke forklart hva CLN er.

6.1.4 Regnskapsåret 2005

I 2005 ble konsesjonskraften omgjort til CLN og flyttet tilbake til langsiktige finansielle anleggsmidler. Dette fremgår ikke tydelig i noteverket til "Årsrapport 2005". Det er ikke laget en egen note for aksjer og andeler i 2005 som viser endringene i konsesjonskraften, hvilket også revisjonen påpekte i sin tilbakemelding til kommunen. Alt ble ført slik som konsesjonsavgiften ble ført i 2004.

I et brev fra revisjonen (ukjent dato) til kommunen med tilbakemelding på årsregnskapet 2005, skrev revisjonen at de ikke hadde merknader til omklassifiseringen av gammel ordning (omløpsmidler) til dagens ordning (anleggsmidler) eller omklassifisering fra kortsiktig gjeld til langsiktig gjeld.

Kommunerevisjonens planleggingsnotater for finansområdet var identiske som for 2004, og risikoen ble igjen vurdert som middels.

Det var ingen kommentarer eller presiseringer i revisjonsberetningen vedrørende konsesjonskraften/-avgiften i 2005.

Informasjon rundt "Terra-plasseringene" kommer ikke tydelig frem i notene til regnskapet, men er kommentert i årsberetningen. Som for 2004 er det ingen kommentar om at dette gjelder CLN.

6.1.5 Regnskapsåret 2006

I 2006 ble både konsesjonskraften og -avgiften investert i CDO. Vi har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at det har vært noen kommunikasjon mellom revisjonen og kommunen vedrørende føringen av disse transaksjonene. Det var så vidt vi kan se ingen regnskapsteknisk endring i måten å føre eller presentere dette på sammenlignet med CLN-føringene i 2005.

I planleggingsnotatene til revisjonen fremgår det at *"i 2005 ble refinansiering av konsesjonskraftsalg endret ved at frigjort kapital ble investert i obligasjoner som skal holdes til forfall. Dette gjorde den regnskapsmessige føringen enklere, og denne ordningen medfører derfor ikke lenger en vesentlig risikofaktor i regnskapssammenheng"*. Videre fremgår det at det skulle følges opp at finansreglementet ble overholdt. Totalkonklusjonen ble at finansområdet var ansett for å innebære middels risiko.

I revisjonsberetningen for 2006 ble salg/restrukturering av konsesjonskraft spesifikt omtalt slik: *"Etter det vi kan se stemmer føringene med KRDS anbefaling – inntil GKRS måtte bestemme noe annet. Det eneste vi bemerker er at GKRS mener at for å kunne klassifisere obligasjoner som omløpsmidler, og ikke finansielle anleggsmidler, må de være av den type verdipapirer som er nevnt i verdipapirhandelloven § 1-2 annet ledd. Vi har ikke undersøkt dette, men presiserer forholdet."* I brev fra revisjonen til kommunen var det i 2006 ingen merknader vedrørende konsesjonskraftplasseringene.

Vi har ikke mottatt arbeidspapirer for revisjon av Terra-plasseringene i 2006. I følge kommunerevisjonen ville det være naturlig å utføre handlinger i forbindelse med årsoppgjøret på bakgrunn av eventuelle endringer i plasseringene. De endringer som ble foretatt (overgang fra CLN til CDO) fremkommer ikke i regnskap eller i noter til regnskapet. Kommunerevisjonen har informert oss om at *"plasseringen ble nok derfor vurdert som uendret og ingen handlinger gjennomført"*.

Informasjon om "Terra-plasseringene" kommer ikke tydelig frem i kommunens noter, men er kommentert i årsberetningen. Investeringen i CDO er ikke kommentert eller forklart.

I kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskapet 2006 for Rana kommune forelå det *"ingen kommentarer utover det som allerede kommer til uttrykk i revisors beretning"*.

6.1.6 Regnskapsåret 2007

I 2007 gikk kommunen over fra CDO til kommunefond for konsesjonskraften. CDO- og kommunefondplasseringene innebar utbetaling av garantisummer når verdien falt under et visst nivå. Vi har mottatt informasjon fra kommunerevisjonen som viser at det er utbetalt tre garantisummer på henholdsvis kr 25,56 millioner, kr 9 millioner og kr 8,2 millioner.

I et brev datert 31.01.2008 uttalte NKRF til sine medlemmer at det var viktig at de berørte kommunene håndterte "Terra-pakkene" likt regnskapsmessig, og konkluderte med at *"vi mener at god kommunal regnskapsskikk tilsier at alle skulle ført det (plasseringene) som omløpsmidler og kortsiktig gjeld"*. NKRF uttalte videre at plasseringenes *"verdifall som gjelder 2007 og verdifall som ikke er bokført tidligere år skal føres som renteutgifter i driftsregnskapet"*. For nullkupongswapper må

kommunene *"innhente innløsningsverdien pr. 31.12 fra utstederbanken og bokføre eventuell oppskrivning som renteutgift i 2007 på samme måte som nedskrivning av omløpsmidlene". "Krav mot et konkursbo skal normalt nedskrives til 0 dersom det ikke er åpenbart at det vil bli utbetalt dividende".* Innbetalt tilleggssikkerhet for kommunefondsobligasjonene *"må bokføres som renteutgifter i driftsregnskapet for 2007".*

I "Årsberetning 2007" fremgår det at Terra-plasseringene er omklassifisert til kortsiktige fordringer og nedskrevet i henhold til KRS 5 (F) Endring av regnskapsprinsipper, estimater og korrigerering av tidligere års feil, samt KRS7 (F) Usikre forpliktelser, betingede eiendeler og hendelser etter balanse. Plasseringene er nedskrevet med årets resultatførte verdiendring, som utgjorde henholdsvis kr -37 millioner for konsesjonsavgiften og kr -176 millioner for konsesjonskraften i henhold til verdivurdering foretatt av Wassum Investment Consulting AS. PwC har ikke mottatt kopi av verdivurderingen. NKRS la denne verdivurderingen til grunn som beste estimat i sin supplerende anbefaling til regnskapsføring av "Terra-plasseringene" datert 21.02.2008. Etter det vi kan se har Rana kommune for regnskapsåret 2007 fulgt de anbefalte retningslinjer fra NKRS for regnskapsåret 2007.

I "Årsberetning 2007" får naturligvis "Terra-plasseringene" mye oppmerksomhet, i motsetning til i foregående år, hvor plasseringene i svært liten grad ble omtalt. Det redegjøres for historikken bak plasseringene, samt økonomiske og regnskapsmessige konsekvenser av inntrufne hendelser.

Vi har mottatt dokumentasjon på at det har vært løpende dialog mellom revisjonen og kommunen vedrørende regnskapsføringen av Terra-investeringene i 2007-regnskapet. I revisjonsberetningen er det viet flere sider til omtale av dette emnet.

I kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskapet 2007 for Rana kommune forelå det ingen kommentarer relatert til "Terra-saken".

6.2 Vurderinger

6.2.1 Regnskap

Regnskapsreglene for kommuner er ikke tilstrekkelig tilpasset for å håndtere de regnskapsmessige utfordringene som mange finansielle instrumenter medfører. I perioden 2002 til 2008 har det vært løpende diskusjoner og uenighet om hvordan "Terra-plasseringene" skulle behandles i regnskapet, fordi det ikke foreligger en dekkende kommunal regnskapsstandard på området. Det har ikke vært klart hvordan plasseringene skulle presenteres i regnskapet, og basert på den informasjonen og dokumentasjonen som vi har hatt tilgang til, har Rana kommune regnskapsført "Terra-plasseringene" i henhold til de retningslinjer som var tilgjengelig på de ulike tidspunkt for regnskapsavleggelse. NKRF har i ettertid vurdert at regnskapsføringen ikke har vært korrekt. Vi ser ingen grunn til å etterprøve NKRFs vurdering.

Terra har ikke informert kommunen om at de betydelige meglermarginene de inntektsførte i forbindelse med CDO- og kommunefondsinvesteringene. Disse kostnadene er dermed ikke reflektert i kommunens regnskap.

Notene som omfatter "Terra-plasseringene" har etter vår oppfatning ikke vært tilfredsstillende, både i lys av beløpenes størrelse i forhold til kommunens økonomi, og ikke minst i lys av risiko knyttet til investeringene. For den alminnelige leser er det ikke umiddelbart forståelig hvordan "Terra-plasseringene" har vært regnskapsført, og heller ikke hva disse plasseringene innebærer. Plasseringene er i liten grad omtalt i virksomhetsmeldingene i årene før 2007.

6.2.2 Revisjon

Det er vår oppfatning, basert på tilgjengelige opplysninger og dokumentasjon, at kommunerevisjonen har hatt tett dialog med kommunen i forbindelse med den regnskapsmessige håndteringen av "Terra-plasseringene". Revisjonen har reist aktuelle spørsmål underveis i revisjonen og konsultert med kommunen og KRD. Vår oppfatning er at revisjonen åpenbart har kommunisert flere forhold til kommunen fortløpende (vesentlige regnskapsmessige forhold), uten at dette har hatt noen konsekvens for regnskapet, kommunens årsberetning eller revisjonsberetning.

Formålet med revisjonen er, på vegne av kommunestyret og kontrollutvalget, å sørge for løpende tilsyn og kontroll av kommunen. Revisjonen skal bekrefte økonomisk informasjon, vurdere internkontroll og gi uttrykk for om forvaltningen av kommunens midler har vært forsvarlig. Vår oppfatning er at kommunerevisjonen i vesentlig grad har hatt sin fokus mot regnskapsrevisjon. Når det gjelder forvaltningsrevisjon av de investerte midlene, har vi ikke funnet noen dokumentasjon på at slik revisjon er blitt tilstrekkelig gjennomført – særlig med hensyn på vurdering av risiko vedrørende de investerte midlene eller med hensyn på hva disse investeringene faktisk innebar.

7 Reiser, relasjoner, gaver

Relasjoner mellom personer i Terra og kommunen

Så langt vi kan konstatere, med bakgrunn i tilgjengelig dokumentasjon og samtaler med administrasjonen, har det ikke vært andre relasjoner enn hva som er normalt mellom to parter i et forretningsmessig profesjonelt forhold.

Reiseaktivitet

Vi har konstatert at økonomisjef har deltatt på seminarer og lignende i regi av Terra/Citigroup innenlands og utenlands, herunder i London, Edinburgh, Frankfurt, Oslo, Bodø/Lofoten og Alta.

Som hovedregel er alle reiseutgifter dekket av kommunen, men det har fremkommet tilfeller der Terra har dekket utlegg, herunder to hotelldøgn i Alta og bevertning.

Utgangspunktet i kommunens etiske retningslinjer er at reiseutgifter skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette kan bare skje ved særskilt godkjenning av rådmannen. Rådmannen har opplyst at han ikke kan erindre å ha godkjent at Terra kunne dekke disse utgiftene for kommunens representant. Det følger av kommunens etiske retningslinjer at moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold, men at slik oppmerksomhet ikke skal påvirke beslutningsprosesser. Vi kan ikke se at det har vært tilfelle i forhold til de utgifter som Terra har dekket.

Gaver

Med bakgrunn i fremlagt dokumentasjon og samtaler med administrasjonen, har vi ikke avdekket at det har forekommet gaver til kommunens representanter som har vært i strid med kommunens etiske retningslinjer.

8 Anbefalinger

Operasjonelle anbefalinger

- Fullstendig gjennomgang av kommunens forvaltningspraksis, herunder rutiner for saksforberedelser, fremleggelse for relevante politiske organer, beslutningsprosesser m.v.
- Fullstendig gjennomgang av kommunens reglementer, herunder finansforvaltningsreglementet
- Evaluering av kommunens internkontroll med fokus på risikoanalyse, styrende dokumenter, forebyggende tiltak, for eksempel arbeidsdeling og arbeidsrotasjon
- Iverksetting av avdekkende tiltak, herunder varsling etter arbeidsmiljøloven
- Iverksetting av kompetansehevende tiltak
- Implementering av kvalitetssystem for rapportering av avvik fra vedtatt regelverk innenfor det operasjonelle området
- Implementering av varslingsystem hvor alle kan rapportere inn uønskede hendelser og brudd på regelverk

Revisjons- og regnskapsmessige anbefalinger

- Årlig utarbeidelse av en revisjonsplan som sikrer at alle regnskapsmessige og forvaltningsmessige forhold blir behørig gjennomgått og avvik rapportert i henhold til god revisjonsskikk (kommunerevisjonens ansvar)
- Utarbeidelse av en prosedyre for regnskapsavslutninger, både periodiske og årlige, som sikrer at både periode- og årsregnskap blir oppgjort etter de til enhver til gjeldende standarder og god regnskapsskikk.
- Utarbeidelse av et internkontroll-/kvalitetssystem som sikrer tilstrekkelig periodisk rapportering av alle avvik fra vedtatte regelverk innenfor kommunens virksomhetsområder