



# **” Kartlegging av formannskapetets studietur – våren 2018”**

**Marker kommune**





# INNHOILDSFORTEGNELSE

1. Sammen drag .....	2
2. Bakgrunn .....	3
2.1 Innledning .....	3
2.2 Hjemmel for kartlegging .....	3
2.3 Formål og problemstilling .....	3
2.4 Kontrollpunkter/temaer/områder .....	4
2.5 Kartleggingsmetoder .....	4
3. Kartlegging av studieturen .....	4
3.1 Bakgrunn .....	4
3.2 Vedtak om å gjennomføre studieturen .....	5
3.3 Deltakerne på studieturen .....	5
3.4 Finansiering av studieturen .....	6
3.5 Studieturens program .....	7
4. Revisjonens vurderinger .....	8
4.1 Bakgrunn for reisen .....	8
4.2 Vedtak om å gjennomføre studieturen .....	8
4.3 Deltakerne på studieturen .....	9
4.4 Finansieringen av studieturen .....	10
4.5 Studieturens program .....	12
5. Konklusjon .....	13
6. Vedlegg .....	14
Ordførerens kommentarer og innspill til rapporten .....	14

# 1. Sammendrag

Formannskapet i Marker gjennomførte i tidsrommet 13-15. mai 2018, en studietur til Sveits. Formålet med studieturen var å gjøre seg kjent med et besøkssenter som BKW Energie AG har etablert i tilknytningen til en vindmøllepark. Det foreligger en avtale, hvor Marker kommune er part, om etablering av et liknende besøkssenter i Marker.

Beslutningen om å gjennomføre studieturen ble tatt av Marker kommunes økonomiutvalg under et møte i Halden 19 – 20. april 2018. Studieturen til Sveits ble ikke behandlet som egen sak, man ble enige over bordet, om at reisen skulle gjennomføres.

Revisjonen er av den oppfatning at det er intet vesentlig å anføre til gjennomføringen av studieturen til Sveits med hensyn til finansieringen av studieturen, habilitet hos deltakerne eller studieturens program. Revisjonen er likevel av den oppfatning at beslutningen om å gjennomføre studieturen er fattet i strid med kommunens egne etiske retningslinjer, pkt. 3 «Profesjonalitet». Dette fordi beslutningen er tatt i et folkevalgt organ uten at kommunelovens bestemmelser knyttet til saksbehandling, jf. kommunelovens §§ 30-35, er fulgt. Revisjonen er også av den oppfatning at deler av workshopen som ble avholdt under studieturen også er å oppfatte som et møte i et folkevalgt organ. Heller ikke i dette tilfellet er kommunelovens saksbehandlingsregler fulgt.



## 2. Bakgrunn

### 2.1 Innledning

Denne kartleggingen kommer som følge av kontrollutvalgets vedtak i PS 18/14. Vedtaket lyder:

1. *Kontrollutvalget bestiller kartlegging av formannskapetets reise til BKW i Sveits.*
2. *Indre Østfold kommunerevisjon IKS bes innen 05.09.2018 levere en kartlegging til kontrollutvalget. Kartleggingens omfang begrenses oppad til 50 timer.*
3. *Utover revisors faglige vurdering av problemstilling og innhold, ber kontrollutvalget om en vurdering av om reisen er i tråd med Marker kommunes etiske reglement, herunder forhold knyttet til*
  - *Vedtaket*
  - *Økonomi*
  - *Program/aktiviteter*
  - *Deltakere*
4. *Kostnader til kartleggingen dekkes av midler kontrollutvalget får tilbakebetalt fra revisjonen, grunnet mindreforbruk i 2017 (Ref vedtak i representantskap 27.04.2018).*

Revisjonen takker kommunens ansatte for godt samarbeid i prosjektgjennomføringen.

### 2.2 Hjemmel for kartlegging

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (FOR 2004-06-15 nr. 905) § 5 om ”Innhenting av opplysninger» sier følgende:

*Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. For kontrollutvalgets medlemmer og dets sekretariat gjelder forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 mv. Dersom kommunen eller fylkeskommunen har egen ansatt revisor, kan kontrollutvalget be om adgang til revisjonens arbeidsdokumenter og kan kreve opplysninger av revisjonen.*

### 2.3 Formål og problemstilling

Formålet med kartleggingen er å klargjøre hvorvidt formannskapetets studietur til Sveits våren 2018 ble bestemt og gjennomført i henhold til Marker kommunes interne retningslinjer. Kartleggingen har som mål å besvare følgende problemstilling:

*Ble formannskapet studietur våren 2018 gjennomført i henhold til Marker kommunes etiske retningslinjer?*

## **2.4 Kontrollpunkter/temaer/områder**

Kontrollutvalget i Marker har i sitt vedtak i sak PS 18/14 særlig pekt på at det er forhold knyttet til vedtaket om å gjennomføre reisen, finansiering av studieturen, studieturens program, samt deltakerne på studieturen de ønsker å få kartlagt.

I Marker kommunes etiske reglement er det særlig de regler og verdier som fremkommer under overskriftene «Profesjonalitet», «Habilitet», «Åpenhet og dialog», «Gaver og personlige fordeler» og «Innkjøp», ulike sider ved studieturen vil vurderes opp imot.

## **2.5 Kartleggingsmetoder**

Revisjonen har i sitt arbeid med kartleggingen av studieturen som formannskapet gjennomførte til Sveits våren 2018 i all hovedsak benyttet seg av intervju og dokumentanalyse. Ved uklarheter har revisjonen korrespondert med Marker kommunes administrasjon pr. mail.

Basert på de undersøkelser som er gjort er revisjonen av den oppfatning at resultatene er gyldige og pålitelige.

# **3. Kartlegging av studieturen**

## **3.1 Bakgrunn**

Scanergy AS er innvilget anleggskonsesjon av Norges vassdrags og energidirektorat (NVE) for bygging og drift av en vindmøllepark på Joarknatten og Høgås i Marker kommune. Scanergy og BKW Energie AG har inngått avtaler om overdragelse og bygging av vindmølleparken. BKW Energie AG er formell eier av prosjektet gjennom selskapet Marker Vindpark AS (org.nr 915 592 163). Det er Scanergy AS som står for bygging av all infrastruktur i tilknytning til prosjektet, BKW Energie AG er ansvarlig for bestilling, levering og montering av vindmøllene. Marker kommune har inngått en samarbeidsavtale om detaljplanlegging og bygging av vindkraft i Marker kommune. Avtalepartene er Scanergy AS og Marker kommune.

*I denne avtalens pkt. 5.5 står det å lese at «Scanergy forplikter seg til gjennom et samarbeid med Kommunen og lokalt nærings- og reiseliv å utvikle et besøkssenter som skal bidra til å øke interessen og kunnskap om vindkraft, samt bidra til økt reiseliv i kommunen. Lokalisering og utforming av besøkssenter skal skje sammen med kommunen. Scanergy forplikter seg til å investere i et slikt besøkssenter begrenset oppad til fem millioner kroner».*

Formålet med formannskapets studietur til Sveits, 13. – 15. mai, var å besøke det besøkssenteret som BKW Energie AG har etablert der.



### **3.2 Vedtak om å gjennomføre studieturen**

Revisjonen er av ordføreren i Marker blitt informert om at Marker kommune, ved den politiske ledelsen, har hatt en stående invitasjon om å besøke BKW's besøkssenter i Bern. Dette er en invitasjon som har blitt overbrakt ordføreren muntlig gjentatte ganger. Det foreligger således ingen skriftlig invitasjon til denne studieturen.

Ordføreren har også informert revisjonen om at det ble informert om invitasjonen til studieturen i formannskapetets møte 22. mars 2018. Her ble det også informert om aktuelle datoer for gjennomføring av reisen. Det ble også informert om reisens eventuelle program og innhold. Ordføreren har orientert revisjonen om at det ikke er vanlig å protokollere slike invitasjoner. Hun viser til at Marker kommune mottar en rekke invitasjoner som behandles på tilsvarende måte. Det vises i denne sammenheng for eksempel til invitasjoner til fylkesmannens «Beat for Beat» og KS-samlingen «Komøk» m.m.

Ordføreren har informert revisjonen om at det var Marker kommunes økonomiutvalg, som i sitt møte i Halden 19.-20 april 2018, ble enige om at studieturen til Sveits skulle gjennomføres. Økonomiutvalget og formannskapet består av de samme folkevalgte. Revisjonen har fått opplyst at innkalling til dette møtet ble lagt ut på kommunens møteportal under «Formannskapetets møter». Revisjonen er også orientert om at det ikke ble sendt noen saksliste til dette møtet fordi møtet var ment å være et økonomiverksted hvor politikere (formannskapet), sentraladministrasjonen og tillitsvalgte deltok. Ordføreren har orientert revisjonen om at møtet var åpent og tilgjengelig for alle selv om det ikke ble annonsert eksternt. Ordføreren informerte også om at det ikke ble fattet noe formelt vedtak i forhold til gjennomføringen av studieturen. Studieturen til Sveits ble altså ikke behandlet som en egen politisk sak. Bakgrunnen for dette er ifølge ordføreren at man begynte å få dårlig tid med hensyn til mulighetene for å få gjennomført besøket. Med bakgrunn i dette ble økonomiutvalget/formannskapet enige over bordet, om at reisen skulle gjennomføres.

### **3.3 Deltakerne på studieturen**

Ordfører har informerte revisjonen om at følgende personer deltok på reisen fra Marker kommune sin side: Ordfører Kjersti Nythe Nilsen (Ap), varaordfører Finn Henning Labråten (Krf), Kenneth Sirevåg, (H), Sylvia Brandsrud (Sp), Tor Mauritsen (Sp) og Morten Bakker (Ap). I tillegg til disse deltok leder av Plan og miljøutvalget Terje Nilsen (AP). Ordfører orienterte revisjonen om at Nilsen ble invitert med på reisen etter ønske fra administrasjonen. Ordfører informerte også revisjonen om at ordføreren er gift med leder av Plan og miljøutvalget Terje Nilsen. Fra administrasjonens side deltok kommunalsjef Vidar Østenby. Formannschaftsmedlem Roy Løvstad deltok ikke på reisen. Tor Arne Pedersen, daglig leder i Scanergy deltok også på reisen.

Rådmannen i Marker har i mail datert 30.06.18 bekreftet at det var administrasjonen i Marker kommune som vurderte og besluttet å invitere Terje Nilsen med på studieturen. Rådmannen begrunner denne beslutningen med at Terje Nilsen sitter som leder av kommunens plan- og miljøutvalg, det utvalget som har hatt mest med vindparksaken å gjøre. Rådmannens

begrunnelse hviler videre på at Nilsen deltok i arbeidet med å forhandle fram samarbeidsavtale om detaljplanlegging og bygging av vindkraftverket. Hans tekniske kompetanse var også utslagsgivende, knyttet til de vurderinger som skal gjøres nå i etterkant.

Ordføreren orienterte revisjonen om at etter hennes mening er det ingen av deltakerne fra Marker kommune sin side som kan sies å ha hatt noen form for egeninteresse eller egne fordeler knyttet til gjennomføringen av studieturen. Revisjonen ble informert om at formannskapsmedlem Sylvia Brandsrud ble erklært inhabil under behandlingen av vindmøllesaken i Marker kommunestyre med bakgrunn i at hun er grunneier i området hvor vindmølleparken skulle etableres. Det ble ikke stilt spørsmål knyttet til Brandsruds habilitet i forbindelse med studieturen, i og med at formålet med reisen var å skaffe seg kunnskap om etablering av et besøkssenter som Brandsrud ikke har noen egne interesser knyttet til.

### 3.4 Finansiering av studieturen

Ordføreren har informert revisjonen om at det ikke ble vedtatt noen økonomisk ramme for studieturen. Revisjonen er videre orientert om at utgiftene til reise og opphold for deltakerne i all hovedsak er dekket av Marker kommune, dette med unntak av lunsj og middag mandag 14. mai som ble dekket av BKW. Marker kommunes utgifter i forbindelse med studieturen er dekket av konto «Reserverte tilleggsbevilgninger», art 14900 ansvar 1010, som ordføreren er delegert myndighet til å disponere. Revisjonen fikk overlevert delegasjonsreglement fra kommunestyret til ordfører, som dokumenterer ordførerens myndighet til å disponere denne kontoen. Revisjonen har fått opplyst at daglig leder i Scanergy, som også deltok på studieturen, selv sto for alle kostnader knyttet til hans deltakelse på studieturen til Bern. Basert på de opplysninger revisjonen har mottatt fra ordføreren kan utgiftene til turen oppstilles på følgende måte:

#### Økonomisk oversikt - Marker kommunes studie tur til Sveits

<b>Flybilletter</b>						kr	29 323
<b>Togbilletter</b>						kr	7 450
<b>Taxi</b>						kr	366
<b>Kjøregodtgjørelse</b>	440 km x 4,10					kr	1 804
<b>Parkering</b>						kr	2 000
						kr	-
<b>Hotell</b>						kr	27 107
<b>Frikjøp av politikere</b>						kr	18 750
						<b>Totale kostnader</b>	<b>kr 86 800</b>



### 3.5 Studieturens program

Revisjonen har av ordføreren fått opplyst at studieturen forløp etter følgende program, som BKW oversendte Marker kommune på forhånd:

#### **Sunday 13.05**

- 09:50 Departure for Oslo Airport
- 13:18 Departure train from Zürich flughafen to Bern
- 14:28 Arrival Bern and check-in at hotel  
(tourist in Bern)
- 19:00 Casual dinner (without BKW)

#### **Monday 14.05**

- 09:00 Visit BKW head office and presentation of BKW
- 09:30 Departure to Mont Crosin
- 10:45 Carriage ride
- 11:30 Visitor Center
- 13:00 Lunch at «La Chaux d' Abel»
- 15:00 Visit of 1Vestas V112 Turbine
- 16:00 Visit Camille Bloch (chocolate Factory) – *dette besøket ble ikke gjennomført*
- 17:00 Trip back to Bern
- 18:30 Arrival in Bern
- 19:30 Official Dinner at «Rosengarten» with Renato Sturani (BKW Board Member) and Martina Dabo (Head of BU Wind)

#### **Tuesday 15.05**

- 09:00 Work Shop – Visitorventer Marker (BKW offices)
- 11:02 Departure train from Bern to Zürich Flughafen
- 13:40 Departure Zürich Flughafen

#### Work Shop tirsdag 15. mai

Revisjonen har forespurt ordføreren om informasjon vedrørende workshop som ble arrangert tirsdag 15. mai. Revisjonen har fått opplyst at dette møtet var delt i to. Deltakerne på første del av møtet var de som deltok på studieturen fra Marker, samt Tor Arne Pedersen fra Scanergy og Giordano Favaro fra BKW. I denne delen av møtet var innholdet som følger:

- oppsummering av inntrykk fra besøkssenteret. Gjennomgang av besøkstall, senterets aktiviteter og innhold, drift og eierskap.
- drøfting av hvordan dette kan overføres til en Markermodell
- drøfting av BKW's engasjement i et tilsvarende besøkssenter på Ørje

Innhold i andre del av møtet, som av ordføreren er beskrevet som en idémyldring, var drøftinger knyttet til:

- videre saksgang i Marker
- ulike modeller for drift av et slikt senter i Marker
- plassering av et slikt besøkssenter i Marker
- innhold i senteret
- forprosjekt for besøkssenteret

## 4. Revisjonens vurderinger

### 4.1 Bakgrunn for reisen

Marker kommune har inngått en samarbeidsavtale om detaljplanlegging og bygging av vindkraft i Marker kommune. Avtalepartene er Scanergy AS og Marker kommune. I samarbeidsavtalens pkt. 5.5 sies det at «*Scanergy forplikter seg til, gjennom et samarbeid med Kommunen og lokalt nærings- og reiseliv å utvikle et besøkssenter som skal bidra til å øke interessen og kunnskap om vindkraft, samt bidra til økt reiseliv i kommunen. Lokalisering og utforming av besøkssenter skal skje sammen med kommunen. Scanergy forplikter seg til å investere i et slikt besøkssenter begrenset oppad til fem millioner kroner*». Denne formuleringen legger opp til at utviklingen av et besøkssenter skal skje i et samarbeid mellom Scanenergy, Marker kommune og en ikke nærmere spesifisert del av kommunens nærings- og reiseliv. Revisjonen registrer at med bakgrunn i den informasjon revisjonen har mottatt om hvem det var som deltok i studieturen, så har offisielle representanter for lokalt nærings- og reiseliv ikke vært invitert, og har heller ikke deltatt på studieturen.

Når kommunen gjennom avtale har forpliktet seg til å delta i et samarbeidsprosjekt om utvikling av et besøkssenter tilknyttet vindkraftutbyggingen i kommunen, kan ikke revisjonen finne noe kritikkverdig i å gjennomføre en studietur til et anlegg som tilsvarer det man har til hensikt å realisere i egen kommune. Det å søke kunnskap om, og perspektiver på, et sakskompleks besluttende myndigheter ikke tidligere har kunnskap om, fremstår for revisjonen som en legitim grunn til å gjennomføre studieturen.

### 4.2 Vedtak om å gjennomføre studieturen

Saksbehandlingsreglene for folkevalgte organ finnes i kommunelovens kapittel 6, §§ 29-39. Lovens utgangspunkt er at folkevalgte organ fatter sine vedtak og treffer sine beslutninger i møte, jf. koml. § 30 nr. 1. Det følger av koml. § 32 (2) at det skal sendes innkalling til møter, det fastslås i samme paragraf (3) at saklisten og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal gjøres tilgjengelig for allmenheten. Møter i folkevalgte organ skal kunngjøres på hensiktsmessig måte, også dersom det må antas at hele eller deler av møtet skal gjennomføres for lukkede dører. Det følger av koml. § 30 (3) at det skal føres møtebok etter avholdt møte i folkevalgt organ.

Det er revisjonens vurdering at økonomiutvalgets møte 19. – 20. april 2018 var å oppfatte som et folkevalgt møte i kommunelovens forstand. Det følger også av dette at økonomiutvalget/formannskapet legalt kan fatte vedtak i saker dette organet er delegert myndighet til å fatte vedtak i. Forutsetningen for dette siste er at de alminnelige

saksbehandlingsreglene i koml. §§ 30-35 er fulgt. Det vil altså si at det skal sendes innkalling til møtet, saklisten og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet skal gjøres tilgjengelig for allmenheten og møtet skal være kunngjort på hensiktsmessig måte. Det er også et krav at det skal føres møtebok etter avholdt møte i folkevalgt organ.

Revisjonen har fått opplyst at det ikke ble sendt noen innkalling til møtet. Dette oppfatter revisjonen å være i strid med kommunelovens § 32 (2). Revisjonen har fått opplyst at innkalling til dette møtet ble lagt ut på kommunens møteportal under «Formannskapets møter». I forbindelse med revisjonens kontroll av Marker kommunes møteportal 13.07.2018 kunne ikke revisjonen finne at dette møtet faktisk var annonsert på møteportalen slik ordføreren hevder. Dersom det viser seg, at sakliste og dokumenter som ikke var unntatt offentlighet, ikke ble gjort tilgjengelig for offentligheten, vurderer revisjonen dette å være i strid med kommunelovens § 32 (3). Det faktum at det ikke ble sendt noen sakliste til dette møtet mener revisjonen må bygge på en uriktig forståelse av kommunelovens bestemmelser om saksbehandling i folkevalgte organ. Sivilombudsmannen har uttalt seg om disse forhold i en rekke saker f. eks i en uttalelse knyttet til møteoffentlighet i Nes kommune, <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/moteoffentlighet-i-nes-kommune/> Revisjonen stiller også spørsmålsteget ved om en eventuell annonsering på kommunens møteportal er tilstrekkelig i forhold til å møte lovens krav om at møtet «... skal kunngjøres på hensiktsmessig måte».

Revisjonen er også av den oppfatning at økonomiutvalget/formannskapet legalt kan treffe beslutninger om å gjennomføre en studiereise, men dette forutsetter at saksbehandlingen følger de krav og retningslinjer som er trukket opp for saksbehandlingen i folkevalgte organ, jf. kommunelovens §§ 30 – 35. Revisjonen kan ikke se at disse saksbehandlingsregler er fulgt i forbindelse med denne saken.

I og med at sentrale lovbestemmelser, som regulerer hvordan møter i folkevalgte organ skal gjennomføres, er revisjonen av den oppfatning at man har opptrådt i strid med Marker kommunes etiske retningslinjer, som under pkt. 3 «Profesjonalitet» stadfester at *«alle må være lojale til politiske og administrative vedtak, og overholde lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet når disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer»* (Marker kommunes etiske reglement, s. 5)

### **4.3 Deltakerne på studieturen**

Revisjonen er av den oppfatning at det som først og fremst er interessant å vurdere når det gjelder deltakerne på turen, er habilitet.

Kommunal og regionaldepartementet har utarbeidet en veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner. Departementet begrunner bakgrunnen for regelverket med at: *«Formålet med inhabilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet»*



(Veileder: Habilitet i kommuner og fylkeskommuner, Kommunal og regionaldepartementet, s. 6).

I henhold til forvaltningsloven § 6 første ledd gjelder habilitetsbestemmelsene for «offentlig tjenestemann». Dette er i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav d definert som «en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste». Etter forvaltningslovens § 10 gjelder inhabilitetsreglene også for «enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Dette innebærer at folkevalgte representanter i kommunale kollegiale organer er omfattet av reglene.

Også privatpersoner, f.eks. konsulenter tilknyttet private organisasjoner eller selskap kan omfattes av forvaltningslovens bestemmelser i tilfeller hvor de utfører «tjeneste eller arbeid» for et forvaltningsorgan. Revisjonen er av den oppfatning at dette ikke er tilfellet i forhold til den aktuelle studieturen til Sveits.

Den som er inhabil må avstå fra å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak», jf. forvaltningslovens § 6 1. ledd. Med begrepet tilrettelegging menes det alt arbeid som kan knyttes til å utrede eller forberede en sak. Sagt på en annen måte, saksbehandlingen som skjer i forkant av at en avgjørelse fattes, innebærer å tilrettelegge saken. Den som er inhabil kan ikke treffe avgjørelser i en sak. Det er verdt å merke seg at avgjørelsesbegrepet skal forstås vidt, og også kan omfatte beslutninger fattet som ledd i en løpende saksbehandlingen.

Det er revisjonens syn at den delen av studieturen som dreier seg om ren informasjonsinnhenting, ikke omfattes av forvaltningslovens bestemmelser knyttet til habilitet. Når det gjelder gjennomføringen av workshopen er forholdet noe annerledes. I og med at det i dette møtet ble drøftet ulike sider av saksforberedende karakter, er revisjonen av den oppfatning at kravet til habilitet gjelder. Revisjonen er kjent med at en av formannskapetets medlemmer erklærte seg inhabil i forbindelse med behandlingen av vindkraftsaken i Marker kommune. Dette behøver ikke å bety at vedkommende formannschaftsmedlem ikke er habil i denne sammenheng. I kollegiale organ, som et formannskap, skal organet treffe avgjørelse i spørsmålet om habilitet.

Det er ingenting i revisjonens undersøkelser i forhold til habilitetsspørsmålet som indikerer at noen av Marker kommunes representanter har opptrådt i strid med kommunens etiske reglement på dette området.

#### **4.4 Finansieringen av studieturen**

Revisjonens kontroll, basert på bilag som ordføreren har gjort tilgjengelig, viser at Marker kommune i all hovedsak har dekket kostnadene knyttet til denne studieturen. Unntaket er knyttet til at BKW dekket lunsj og middag 14. mai. I Marker kommunes etiske reglement pkt. 6 «Gaver og personlige fordeler» er det fastslått at «...*Moderate former for gjestfrihet og*

*representasjon (f.eks. en blomsterbukett, mat, konfekt) hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av oppmerksomhet må imidlertid ikke være slik at den kan påvirke beslutningsprosesser eller kan vekker mistanke om påvirkning» (Marker kommunes etiske reglement, s. 8). Revisjonen kan ikke se at representantene fra Marker har opptrådt i strid med eget etisk reglement ved å la BKW dekke kostnader til en lunsj og en middag. Det skal et større omfang til enn dette for at det skal være kritikkverdig. Det vises i denne sammenheng til at Høyesterett i 2014 avviste en anke på at en person var frifunnet for passiv korrupsjon etter å ha blitt påspandert tre middager (HR-2014-1779-A – Rt-2014-786).*

Revisjonen vurderer det som uheldig at det ikke ble fastsatt noen økonomisk ramme for studieturen. Reiseutgiftene er dekket av konto «Reserverte tilleggsbevilgninger», art 14900 ansvar 1010, som ordføreren er delegert myndighet til å disponere. Revisjonen har forstått det slik at ordfører valgte å gjøre det på denne måten i og med at det ikke forelå noe formelt vedtak om å gjennomføre reisen. Revisjonen viser til drøftingen under pkt. 4.2 og er av den oppfatning at dersom denne saken hadde vært underlagt normal kommunal saksbehandling i formannskapet, er det det trolig at en eller annen form for økonomiske ramme ville blitt vedtatt.

Revisjonen legger merke til at det er utbetalt kr 18 750 i frikjøp av politikere. Revisjonen har fått opplyst at dette frikjøpet knytter seg til tre av formannskapets medlemmer. I Marker kommunes reglement for godtgjørelse til kommunale folkevalgte, sist revidert i kommunestyret 22.09.2015, sak 59/15, sies det om erstatning for tapt arbeidsinntekt at:

*Innehavere av kommunale tillitsverv (bortsett fra ordfører) gis erstatning for tap i ordinær inntekt, når dette er en nødvendig og direkte følge av vervet. Tapt arbeidsfortjeneste dekkes i tillegg til fast godtgjørelse eller møtegodtgjørelse for det aktuelle verv. Tapt arbeidsfortjeneste bør dokumenteres. For krav som ikke kan beløpsdokumenteres (ulegitimerte krav jfr. Kommunel. § 41), utbetales erstatning med maksimum 800 kr for hel dag og 400 kr for halv dag. Møter over 4 timer regnes som heldagsmøter. For tidsrom hvor det mottas lønn fra arbeidsgiver, kan det ikke samtidig kreves erstatning for tapt arbeidsfortjeneste.*

Revisjonen legger merke til at Marker kommune ikke har fastsatt noen sats for dekking av legitimert tap av inntekt, slik de har gjort for ulegitimerte tap. Dette oppfatter revisjonen som uheldig. I KS sin veileder for økonomiske vilkår for folkevalgte sies det om legitimerte tap av inntekt:

*Legitimert tap erstattes inntil et nærmere fastsatt kronebeløp som kommunestyret selv bestemmer. Satsen settes slik at alle yrkesgrupper kan delta som folkevalgte uten å lide økonomiske tap. Det er en forutsetning at den tapte inntekten er tilfredsstillende dokumentert/legitimert. For arbeidstakere bør legitimasjon foreligge i form av erklæring fra medlemmets arbeidsgiver om at fraværet vil medføre lønntap, og i tilfellet lønntapets størrelse inklusive feriepenger og eventuelt pensjonsytelser. For*



*selvstendig næringsdrivende benyttes blant annet ligningsattest som legitimasjon (Økonomiske vilkår for folkevalgte, s. 10).*

Revisjonen har ikke kontrollert om det foreligger dokumentasjon av tapt inntekt slik Marker kommunes eget reglement sier skal gjøres.

#### **4.5 Studieturens program**

Etter å satt seg inn i programmet for studieturen er revisjonen av den oppfatning at innhold og gjennomføring fremstår som relevant i forhold til det som var formålet med reisen. Det er likevel et forhold ved programmet som revisjonen vil rette oppmerksomhet mot, og det er gjennomføringen av det som kalles en workshop på studieturens dag 2. Det er workshopens del 2 revisjonen har kommentarer til. Deltakerne på denne delen av møtet er opplyst å ha vært folkevalgte og administrasjon fra Marker kommune. Revisjonen er av den oppfatning at også dette møtet, på samme måte som for budsjettmøtet avholdt 19. – 20. april, er å oppfatte som et møte i «folkevalgt organ» i kommunelovens forstand. Det vises i denne sammenheng til «Kommuneloven med kommentarer» som sier:

*«Som en tommelfingerregel kan vi kanskje legge til grunn at samlinger der folkevalgte utgjør hovedtyngden av deltakerne og tilsatte i kommunens administrasjon medvirker eller er til stede i tjenstlig sammenheng, må anses som et «folkevalgt organ» i denne forstand, i praksis som et adhocutvalg eller komité» (Bernt og Overå, 2011, s. 259).*

Dette innebærer at de anførsler som revisjonen hadde til gjennomføringen av økonomiutvalget/formannskapets møte 19. – 20. april, også gjelder for dette møtet. Revisjonen mener at dette synet også underbygges av det som var temaet for møtet, nemlig drøftinger knyttet til den videre saksgang i Marker, ulike modeller for drift av et slikt senter i Marker, plassering av et slikt besøkssenter i Marker, innhold i senteret og et eventuelt forprosjekt for besøkssenteret. Revisjonen vil peke på at det ikke kun er faktiske vedtak som skal gjøres i møte, også saksforberedende tiltak omfattes av lovens krav til saksbehandling, jf. kommunelovens § 30 (1).

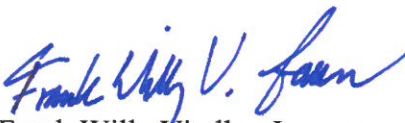


## 5. Konklusjon

Revisjonen er av den oppfatning at det er intet vesentlig å anføre til gjennomføringen av studieturen til Sveits med hensyn til finansieringen av studieturen, habilitet hos deltakerne og studieturens program. Revisjonen er likevel av den oppfatning at beslutningen om å gjennomføre studieturen er fattet i strid med kommunens egne etiske retningslinjer, pkt. 3 «Profesjonalitet». Dette fordi beslutningen om å gjennomføre reisen er tatt i et folkevalgt organ uten at kommunelovens bestemmelser knyttet til saksbehandling, jf. kommunelovens §§ 30-35, er fulgt. Revisjonen er også av den oppfatning at deler av workshopen som ble avholdt under studieturen også er å oppfatte som et møte i et folkevalgt organ. Heller ikke i dette tilfellet er kommunelovens saksbehandlingsregler fulgt.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 14.08.2018

Rita Elsnes  
Distriktsrevisor  
/sign./

  
Frank Willy Vindløv Larsen  
Forvaltningsrevisor

## 6. Vedlegg

### Ordførerens kommentarer og innspill til rapporten

Jeg viser til oversendelse av foreløpig rapport – kartlegging av formannskapets studietur til Sveits 13.-15. mai 2018, sendt meg på epost torsdag 16. august.

Jeg, rådmann og kommunalsjef Vidar Østenby har lest igjennom rapporten og ønsker å gi følgende tilbakemelding/kommentarer:

1. Jeg vil aller først takke for at dere har hatt en grundig gjennomgang, og vet at vi vil dra lærdom av dette.
2. Det vises allerede i sammendraget (s. 2) og deretter flere steder i rapporten til budsjettmøtet i Halden 19.-20. april. Vi forstår ikke koblingen mellom dette møtet og turen til Sveits. Rådmann hadde avsluttet dette møtet og allerede sendt hjem over halvparten av deltakerne, da jeg ba formannskapets medlemmer om å bli igjen for en rask avklaring om hvem som ble med på turen. Vi satt ikke rundt bordet, flere var i ferd med å kle seg for avreise og det var således ikke en sak som var planlagt satt opp til behandling. Spørsmålet kunne sann sett vært tatt opp hvor som helst, og er altså ikke knyttet til budsjettmøtet. Jeg mener dette er en viktig presisering, da det kan se ut til at saken feilaktig blir knyttet til akkurat dette møtet.
3. Under kap. 4.1 Bakgrunn for reisen skriver dere at dere registrerer på bakgrunn av gitt informasjon at offisielle representanter for lokalt nærings- og reiseliv ikke var invitert. Til orientering var det BKW som inviterte til dette møtet/workshopen, vi var gjester som takket ja til en invitasjon.
4. I rapportens s. 9 påpekes at det ikke ble sendt innkalling til møtet, og at vi dersom vi har unnlatt å gjøre tilgjengelig offentlige dokumenter, har vi handlet i strid med kommunelovens § 32 (3). igjen vil jeg si at dette møtet var et budsjett- og økonomiverksted i trepartssamarbeidet, uten noen sakspapirer å sende ut. Det var avsluttet før spørsmålet om deltakelse på turen kom opp. Jeg oppfatter at kommunen generelt har et forbedringspotensial på annonsering av slike møter, men oppfatter at det i denne sammenheng handler om en revisjon av våre handlinger knyttet til Sveitsturen spesielt. Da må jeg be om at dere skiller på dette, eventuelt tar en ny samtale med meg for å få det ytterligere forklart.
5. Vi ser i ettertid at det hadde vært riktig å fastsette en økonomisk ramme for turen i forkant, jfr. kommentar på side 11.

Utover dette synes jeg rapporten er bra og har ingen ytterligere kommentarer, men ta gjerne kontakt med meg om du er uenig i pkt. over.

Med vennlig hilsen

Kjersti Nythe Nilsen  
Ordfører Marker Kommune