



Gave til Odds ballklubb

Forvaltningsrevisjon | Skien kommune

2020 : 706057 : Vestfold og Telemark revisjon IKS

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Kontrollutvalgets bestilling	5
1.2	Problemstillinger og revisjonskriterier	5
1.3	Avgrensning	6
1.4	Metode og kvalitetssikring	6
1.5	Høring	7
2	Revisjonskriterier	8
3	Søknad, saksforberedelse og utbetaling	12
3.1	Fakta om mottak av søknaden fra Odds ballklubb	12
3.2	Fakta om den videre håndteringen av søknaden fra Odds ballklubb	13
3.3	Fakta om utbetalingen til Odds ballklubb	16
3.4	Fakta om framgangsmåter og reglementer for kommunens arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd	18
3.5	Fakta om ordførers arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd	19
3.6	Fakta om formannskapetets arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd	23
3.7	Fakta om rådmannens arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd	26
3.8	Revisors vurdering	30
3.9	Andre forhold	33
4	Etterfølgende politisk behandling	37
5	Konklusjoner og anbefalinger	40
5.1	Konklusjoner	40
5.2	Anbefalinger	41
	Litteratur og kildereferanser	42
	Vedlegg 1: Høringssvar	43
	Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	49

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 67/19. Bakgrunnen for bestillingen er et oversendelsesforslag fra formannskapetets møte 22.10.19, sak 5/19:

Da beslutningen om bevilgningen åpenbart er tatt uten politisk behandling og midlene på tidspunktet for formannskapetets møte var utbetalt, ber Fremskrittspartiet og Høyre om at kontrollutvalget gransker hvordan beslutningen har kommet i stand og hvordan den stiller (seg)¹ i forhold (til)² det regelverk og de fullmakter som gjelder. Dette gjelder både henvendelsen fra Odd, hvilke politikere som har gitt politiske signaler og tatt beslutningen samt hvordan beløpet er anvist til utbetaling.

Vi har undersøkt følgende problemstilling:

Ble kommunens bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb håndtert i tråd med gjeldende regler og fullmakter?

Etter vår vurdering ble kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb ikke håndtert i tråd med gjeldende lovverk, kommunale reglementer og fullmakter.

Henvendelsen fra Odds ballklubb er ikke forsvarlig saksbehandlet, verken når det gjelder mottak eller videre håndtering fram mot avgjørelse og utbetaling. Det finnes ikke spor av saken i kommunens postjournal eller arkiv. Videre ble beløpet utbetalt uten at det forelå budsjettvedtak eller særskilt vedtak om utbetaling.

Saken er lite dokumentert, og det foreligger til dels motstridende oppfatninger om hva som har skjedd. Etter vår vurdering er det rådmannen som har ansvaret for å sikre at

¹ Tilføyd av Vestfold og Telemark revisjon IKS

² Tilføyd av Vestfold og Telemark revisjon IKS

saker blir forsvarlig behandlet, og at det er betryggende kontroll med at utbetalinger skjer i samsvar med budsjett, vedtak og fullmakter.

Skien har etablert en praksis med to parallelle systemer for saksutredning og innstilling i saker som skal til politisk behandling. I det ene systemet er det ordfører som innstiller. Det gjelder i saker som går til formannskapet med spørsmål om inndekning på formannskapets disposisjonskonto. I slike saker utfører administrasjonen (bystyresekretariatet) saksutredning og skriver saksframlegg på vegne av ordfører. Dette arbeidet kvalitetssikres av ordfører – aldri av rådmannen. I det andre systemet utredes saker på vegne av rådmannen og under rådmannens instruksjon og ansvar.

Skien styres etter formannskapsmodellen. Det betyr at rådmannen er øverste leder for hele administrasjonen. Han skal påse at de sakene som legges fram for folkevalgte organer, er tilstrekkelig utredet jf. kommuneloven § 23. Det gir rådmannen et entydig ansvar for selve saksutredningen og for kvalitetssikringen av saksutredningen.

Praksis i Skien, at bystyresekretariatet skriver saksframlegg og utreder saker etter ordførers instruksjon, er etter vår vurdering i strid med forutsetningen i kommuneloven § 23 om at rådmannen har det fulle ansvar for administrasjonens arbeid. Etter vår vurdering har denne praksisen bidratt til den dårlige håndteringen av denne saken spesielt, og til å svekke rådmannens muligheter for betryggende kontroll generelt.

Andre forhold

Ordfører sjekker av og til med gruppelederne i bystyret hvordan de stiller seg til ulike politiske saker. Leder for bystyresekretariatet gjør tilsvarende utsjekk i mer praktiske saker. Vi har sett eksempler på at saker som har vært på utsjekk blant gruppelederne har ført til endringer i budsjett eller til utbetalinger, uten at sakene har vært til behandling i møte i folkevalgte organer. Etter vår vurdering er denne praksisen i strid med kommuneloven, jf. pkt. 3.9.

Anbefalinger

Siden saken om økonomisk støtte til jubileumsfesten til Odds ballklubb skal behandles i bystyret, har vi ikke utarbeidet anbefalinger til denne saken.

Vi anbefaler at kommunen:

- oppdaterer og klargjør reglementene om delegasjon
- sikrer at rådmannens ansvar for hele administrasjonens arbeid blir i tråd med kommuneloven
- sikrer at behandling av saker som skal avgjøres av folkevalgte organer foregår i møter

Skien, 16. januar 2020

Vestfold og Telemark revisjon IKS

Vil du vite mer om Vestfold og Telemark revisjon IKS og forvaltningsrevisjon, se vårt nettsted: www.vtrevisjon.no. Der kan du også se alle våre rapporter.

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Skien kommune i sak 67/19. Bakgrunnen for bestillingen er et oversendelsesforslag fra formannskapetets møte 22.10.19, sak 5/19:

Da beslutningen om bevilgningen åpenbart er tatt uten politisk behandling og midlene på tidspunktet for formannskapetets møte var utbetalt, ber Fremskrittspartiet og Høyre om at kontrollutvalget gransker hvordan beslutningen har kommet i stand og hvordan den stiller (seg)³ i forhold (til)⁴ det regelverk og de fullmakter som gjelder. Dette gjelder både henvendelsen fra Odd, hvilke politikere som har gitt politiske signaler og tatt beslutningen samt hvordan beløpet er anvist til utbetaling.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven kapittel 23 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Se særlig kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling:

Ble kommunens bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb håndtert i tråd med gjeldende regler og fullmakter?

Revisjonskriteriet⁵ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven vedtatt i 1992 med tilhørende forarbeider, siden denne loven gjaldt i nesten hele perioden vi undersøker i denne revisjonen. Ny kommunelov trådte i kraft da nytt bystyre i Skien ble konstituert 17. oktober 2019. Revisjonskriteriet er også hentet fra forvaltningsloven og offentlighetsloven.

³ Tilføyd av Vestfold og Telemark revisjon IKS

⁴ Tilføyd av Vestfold og Telemark revisjon IKS

⁵ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.3 Avgrensning

Habilitet i saken om økonomisk bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb

Den som skal forberede eller avgjøre en sak skal vurdere egen habilitet.⁶ Dersom saken skal behandles i et kollegialt organ, er det organet som avgjør spørsmålet om eventuell inhabilitet, uten at vedkommende selv deltar.

Den som er inhabil skal verken legge til rette for en avgjørelse, eller treffe avgjørelser.

Det er reist spørsmål om inhabilitet for flere folkevalgte i Skien i forbindelse med kommunens håndtering av økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb.

Det er kjent at ordfører er kusine med en av salgssjefene i Odds ballklubb, og at gruppeleder for Sosialistisk venstreparti er mor til daglig leder i Odds ballklubb.

Vi har ikke kartlagt og vurdert habilitetsspørsmål verken for ordfører, gruppeleder eller andre involverte i saken. Samtidig framstår relasjonen mellom flere av kommunens sentrale personer i saken og Odds ballklubb som nær og uformell. I den videre behandlingen av saker knyttet til Odds ballklubb, vil det etter vår vurdering være en fordel for tilliten fra innbyggerne, at det gjøres grundige og dokumenterte habilitetsvurderinger både på folkevalgt nivå og i administrasjonen.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hildegunn Rafdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har gjennomgått relevante reglementer som gjelder for kommunen. Eksempler på det er Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet, Økonomistyringsinstruks, Delegering av myndighet i budsjettsaker og Reglement for attestasjon og anvisning.

Vi har intervjuet sentrale personer i saken, herunder ordfører, tidligere varaordfører, rådmann og assisterende rådmann.

Vi har innhentet informasjon via e-post fra leder for bystyresekretariatet, kultursjefen, arkivet og økonomiavdelingen. Vi har også innhentet informasjon via e-post fra daglig leder i Odds ballklubb.

⁶ Reglene om habilitet er omtalt i kap. 2 Revisjonskriterier

Vi har sendt en spørreundersøkelse til gruppelederne og medlemmene i formannskapet i perioden 2015 – 2019. Vi sendte spørreundersøkelsen til 14 personer og fikk 12 svar.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Høring

Rapporten er sendt på høring 8. januar 2020 til rådmannen, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Rapporten er også sendt på høring til ordfører og tidligere varaordfører.

Vi har mottatt høringssvar fra rådmannen og ordfører. Høringen har ført til enkelte endringer i fakta og noen presiseringer i vurderingene. Høringsuttalelsene ligger i vedlegg 1.

2 Revisjonskriterier

Ble kommunens bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb håndtert i tråd med gjeldende regler og fullmakter?

Kommunen mottar mange henvendelser fra eksterne aktører med spørsmål om å bidra økonomisk til enkelttiltak gjennom året. Slike henvendelser kan gå til ordfører, folkevalgte organer eller administrasjonen.

Ved slike henvendelser må kommunen blant annet ta stilling til hvem som kan avgjøre saken, om kommunen kan og vil støtte tiltaket, og hvordan eventuell støtte skal utbetales.

Hvem har myndighet til å avgjøre saker om støtte?

Bystyret er kommunes øverste organ og treffer vedtak på vegne av kommunen så lenge ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak, jf. kommuneloven 1992 § 6.⁷

Myndighet som bystyret har delegert til andre, enten det er folkevalgte eller administrasjonen, forvaltes i utgangspunktet på vegne av bystyret og under bystyrets politiske ansvar.

Myndighet kan delegeres til

- formannskapet og faste utvalg i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven 1992 §§ 8 og 10⁸
- ordfører, utvalgsleder eller arbeidsutvalg i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven 1992 §§ 9 og 10⁹
- rådmann i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. kommuneloven 1992 § 23 nr. 4¹⁰

Kommunen skal ha et delegasjonsreglement, jf. kommuneloven 1992 § 39.

Delegasjons- og saksbehandlingsreglement 2015-2019 ble vedtatt av bystyret i Skien i møte 08.09.16, sak 167/16. Reglementet inneholder blant annet krav til forberedelse av saker til folkevalgte organer, omtale av inhabilitet og et alminnelig

⁷ I den perioden vi har undersøkt gjaldt kommuneloven fra 1992. Ny kommunelov trådte i kraft høsten 2019, og medfører enkelte endringer.

⁸ Ny kommunelov § 5-6 og § 5-7

⁹ Ny kommunelov § 6-1, § 5-7

¹⁰ Ny kommunelov § 13-1 sjettede ledd

delegasjonsreglement for ordfører, formannskap, hovedutvalg og rådmann. I tillegg har kommunen særskilte instruks og reglementer knyttet til økonomiske forhold. Eksempler på det er reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker, økonomistyringsinstruks og reglement for attestasjon og anvisning.

Bystyret skal selv fastsette bruken av offentlige midler gjennom vedtak av årsbudsjett og fireårig økonomiplan, jf. kommuneloven 1992 §§ 44 og 45. Denne myndigheten kan ikke delegeres. Årsbudsjettet er bindende for bruken av kommunens midler i budsjettåret, jf. § 46. At årsbudsjettet er bindende innebærer at ingen andre enn bystyret kan vedta utbetalinger eller pådra kommunen utgifter som ikke er innarbeidet i budsjettet.¹¹

Saksbehandling i folkevalgte organer

Folkevalgte organer skal behandle sine saker og treffer vedtak i møter. Det skal føres møtebok fra møtene, jf. kommuneloven 1992 § 30. Lederen for et folkevalgt organ setter opp sakliste for hvert møte. Innkalling til møte sendes til organets medlemmer i rimelig tid, og skal inneholde en oversikt over saker som skal behandles, jf. kommuneloven 1992 § 32.

Regler om habilitet

Reglene om habilitet som gjelder for folkevalgte og ansatte i kommunen er nedfelt i forvaltningsloven §§ 6 til 10. I tillegg gjelder enkelte særregler i kommuneloven § 40 nr. 3.

Ifølge forvaltningsloven er folkevalgte og ansatte automatisk inhabile dersom de er part i en sak. I tillegg skal folkevalgte og ansatte vurdere egen habilitet opp mot tre forhold:

1. Tilknytningsforhold

Folkevalgte og ansatte er inhabile dersom det er nær tilknytning mellom dem og sakens parter. I forvaltningsloven § 6 står det at slektskap i opp- og nedstigende linje og slektskap via ekteskap og svogerskap gir inhabilitet. Andre tilknytningsformer som gir inhabilitet nevnes også. Eksempel på det er folkevalgte og ansatte som har en ledende stilling i et organ (selskap, stiftelse, forening m.m.) som er part i saken.

Hvis det foreligger et tilknytningsforhold som nevnt i § 6, er folkevalgte og ansatte automatisk inhabile.

¹¹ Ny kommunelov § 14-4

2. Andre særegne forhold

Folkevalgte og ansatte kan være inhabile dersom andre særegne forhold er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet. Ifølge forvaltningsloven § 6 skal det gjøres en skjønnsmessig vurdering av hva som kan svekke deres upartiskhet. I vurderingene må det legges vekt på om en avgjørelse i en sak kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for den folkevalgte og ansatte eller noen de har nær tilknytning til. Det må også legges vekt på inhabilitetsinnsigelse er reist av en part.

3. Avledet inhabilitet

Er en overordnet tjenestemann inhabil, kan ikke underordnede ansatte i samme forvaltningsorgan ta avgjørelser i saken, jf. forvaltningsloven § 6.

Rådmannens ansvar for saksutredning og gjennomføring av vedtak

Skien kommune styres etter formannskapsmodellen. I kommuner som styres etter denne modellen, er rådmannen den øverste lederen for kommunes administrasjon, jf. kommuneloven 1992 § 23.

Rådmannen har full instruksjonsrett over alle ansatte, bortsett fra for lovbestemte faglige gjøremål. Rådmannen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Det følger av lovforarbeidene at rådmannen har et helhetlig sjefsansvar for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon, og at alle saker som legges fram for folkevalgte organer av administrasjonen, legges fram av rådmannen eller på hans eller hennes vegne.¹²

Saksutredninger er et viktig grunnlag for beslutninger som tas i politiske organer, og bør være velbegrunnede og gjennomtenkte. Mangelfulle utredninger kan øke risikoen for at det fattes beslutninger som gir uønskede virkninger, fører til sløsing med samfunnets ressurser m.m.

Dersom lederen i et folkevalgt organ velger å fremme en sak som rådmannen mener er utilstrekkelig utredet, har rådmannen plikt til å gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på at saken ikke er godt nok utredet.¹³ Rådmannen har også plikt til å gjøre folkevalgte organer oppmerksom på eventuelle rettslige mangler ved saksforberedelse eller forslag til vedtak, eller dersom rådmannen mener et vedtak er truffet ulovlig.

¹² Ot.prp nr. 42 (1991-92) s. 277-278

¹³ Kilde: Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overrås: Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget 2011. Presisert i ny kommunelov § 13-1 fjerde ledd.

Ifølge kommuneloven skal rådmannen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll, jf. § 23. En sentral del av dette ansvaret, er å sikre at saksbehandlingen er forsvarlig. De generelle reglene om kommunal saksbehandling er nedfelt i kommuneloven og forvaltningsloven, og omfatter blant annet bestemmelser om saksbehandlingsprosess og fastsettelse av vedtak. Videre stilles det krav om at saksdokumenter¹⁴ som er gjenstand for saksbehandling, skal journalføres og arkiveres, jf. arkivloven med tilhørende forskrifter.

Revisjonskriterium:

- **Kommunens tildeling av offentlige midler skal være i tråd med:**
 - **vedtatt budsjett,**
 - **delegert myndighet og**
 - **krav til forsvarlig saksbehandling.**

¹⁴ Ifølge offentlighetsloven er et saksdokument et dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, jf. § 4. Ordet dokument er i denne sammenheng teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Det har heller ikke noe å si hvordan informasjonen kommer til uttrykk.

3 Søknad, saksforberedelse og utbetaling

Revisjonskriterium:

- **Kommunens tildeling av offentlige midler skal være i tråd med:**
 - **vedtatt budsjett,**
 - **delegert myndighet og**
 - **krav til forsvarlig saksbehandling.**

3.1 Fakta om mottak av søknaden fra Odds ballklubb

Våren 2018 tok daglig leder for Odds ballklubb kontakt med ordføreren, og spurte om kommunen var interessert i å bidra til klubbens 125-årsjubileum i 2019. Ordfører opplyser at hun svarte på henvendelsen som hun alltid svarer ved slike henvendelser; Dette er interessant og jeg vil diskutere med rådmannen hva vi kan gjøre med henvendelsen.

Ordfører tok opp saken i et samordningsmøte¹⁵ 1. juni 2018. Rådmannen opplyser at han formidlet i samordningsmøtene i juni 2018 at han var positiv til å markere Odds ballklubbs jubileum, og synes et bidrag til en jubileumsfest var en god ide.

Det skrives referat fra samordningsmøtene. Referatene sendes til møtedeltakerne. Det er ikke vanlig at deltakerne gir tilbakemelding på om det som står i referatene er korrekt. Rådmannen starter hvert møte med å gjennomgå referatet fra siste møte. Referatene arkiveres i kommunes arkiv. Ordfører og varaordfører opplyser at de ser på samordningsmøtene mest som rådmannens møter, og leser sjelden referatene.

I referat fra 1. juni 2018 står at ordfører har hatt samtaler med daglig leder i Odds ballklubb, og at rådmannen skal sjekke om kommunen kan bidra med lokaler og mat i Ibsenhuset.

I referatene fra 12. juni 2018 og 21. juni 2018 beskrives hvilke praktiske oppgaver som skal gjøres, herunder etablere en prosjektgruppe med kultursjefen som leder, og finne

¹⁵ *Samordningsmøte*

Ordfører, varaordfører, rådmann og assisterende rådmann møtes jevnlig i samordningsmøter. Ordførerens sekretær og leder for bystyresekretariatet deltar også. Formålet med disse møtene er blant annet å koordinere ordførers og rådmannens aktiviteter, diskutere framgangsmåter i ulike saker, fordele hvem som skal jobbe videre med hvilke saker og holde hverandre orientert om status i ulike saker.

ut hvor mange gjester det må planlegges for. Det understrekes at det er viktig at dato avklares og bestilling av Ibsenhuset skjer raskt. Det står også at ordfører og varaordfører må avklare finansiering. Det står videre; «kanskje via formannskapets disp. konto?»

3.2 Fakta om den videre håndteringen av søknaden fra Odds ballklubb

Høsten 2018 og våren 2019 ble kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb fulgt opp i samordningsmøtene, mens enkelte praktiske oppgaver ble utført av administrasjonen.

Administrasjonens oppfølging etter samordningsmøtene i juni 2018

For å følge opp de praktiske oppgavene fra samordningsmøtene i juni 2018, sendte leder for bystyresekretariatet¹⁶ en e-post til assisterende rådmann 21. juni 2018. E-posten starter med opplysninger hentet fra referat fra samordningsmøte samme dag. Det vises til at det skal opprettes en prosjektgruppe, og at det viktig å få avklart dato og bestilling av Ibsenhuset. Assisterende rådmann svarte tilbake at han skal gjøre dette. Denne e-posten gikk i kopi til kultursjefen. Hun opplyser til oss at dette er første gang hun hører om saken.

Det ble opprettet en prosjektgruppe bestående av kultursjefen, daglig leder for Odds ballklubb og ordførers sekretær. Denne gruppen hadde ett møte – 2. oktober 2018. På

¹⁶ Bystyresekretariatet

Bystyresekretariatet består av fire ansatte og en leder. Den ene ansatte arbeider som ordførers og varaordførers sekretær. Leder for bystyresekretariatet opplyser at rådmannen er hans formelle leder i spørsmål om arbeidsforhold, lønn og ferie, mens ordfører er hans leder i det daglige arbeidet.

Typiske arbeidsoppgaver for bystyresekretariatet er all forberedelse, gjennomføring og etterarbeid for møtene i bystyre, formannskap, hovedutvalg og lokalutvalg. I tillegg har leder for bystyresekretariatet blant annet følgende oppgaver:

- Skrive saker til formannskapet med ordførers innstilling i saker om bruk av formannskapets disposisjonskonto.
- Skrive saker til bystyret med ordførers innstilling i eierskapsaker.
- Lese ordførers e-post og holder hennes kalender a jour.
- Holde kontakt med dem ordfører har avtaler med, både internt i kommunen og eksterne.

Leder for bystyresekretariatet gjør enkelte oppgaver for rådmann. Eksempelvis:

- Skrive valgsaker som legges fram for formannskap eller bystyret etter kommunevalg.
- Av og til sende over saker til andre deler av administrasjonen for videre oppfølging, etter samordningsmøte.

møtet deltok ordfører, assisterende rådmann, kultursjefen og daglig leder for Odds ballklubb. Det ble ikke skrevet referat fra møtet.

Vi har spurt flere av deltakerne om hva møtet handlet om, og har fått følgende svar: Ordfører opplyser at praktiske temaer rundt jubileumsfesten ble diskutert. Slik hun husker det, ble det sagt at Odds ballklubb ønsket seg ca. 400 gjester, og at prisen ville ligge på anslagsvis på 400 000 kr. Hun sier videre at for henne var saken fortsatt på et praktisk nivå, og at det ikke var tatt noen beslutning.

Kultursjefen opplyser også at praktiske spørsmål ble diskutert. Slik hun husker det, ble det bestemt at Odds ballklubb skulle stå for hele planleggingen, men at hun skulle ta første henvendelse til Ibsenhuset. Hun sier videre at ordfører og assisterende rådmann skulle følge opp rundt økonomien. Det var snakk om 400 gjester, og pris per person for en festkveld i Ibsenhuset var om lag 1000 kr.

Kultursjefen sendte en e-post til Ibsenhuset 3. oktober 2018 – dagen etter møtet. I e-posten vises det til at Odds ballklubb skal feire 125-årsjubileum i 2019, og at ordfører vil, sammen med Odds ballklubb, feire dette med festkveld i Ibsenhuset. Kultursjefen skriver videre at hun har fått i oppgave å høre om Ibsenhuset kan ha et arrangement med 400 gjester. Kort tid etter svarer Ibsenhuset at lokalene er ledige. Kultursjefen opplyser til oss at dette var hennes siste kontakt med Ibsenhuset om denne saken.

Daglig leder for Odds ballklubb, opplyser at det var ett møte i prosjektgruppen, og at øvrig kontakt med kommunen har foregått via telefon med assisterende rådmann og kultursjefen. Etter at kommunen hadde tatt første kontakt med Ibsenhuset, overtok Odds ballklubb det videre samarbeidet med Ibsenhuset.

Informasjon til søker om finansiering

I november 2018 kontaktet daglig leder i Odds ballklubb kultursjefen via telefon og spurte om alt var i orden med finansieringen. Kultursjefen kontaktet da assisterende rådmann, og han svarte tilbake i en e-post datert 16. november 2018. Der står det at han kommer tilbake med kilde til finansiering i budsjettbehandlingen. Han skriver videre at det blir fest. Kultursjefen formidlet disse opplysningene til daglig leder i Odds ballklubb.

På spørsmål fra oss om hvilket tidspunkt det var klart for Odds ballklubb at kommunen sa ja til å støtte jubileumsfesten økonomisk med 400 000 kr, svarte daglig leder i klubben høsten 2018. Slik han husker det, ble denne informasjonen gitt via telefon fra en i administrasjonen.

Spørsmål om vedtak om finansiering

I referat fra samordningsmøte 16. november 2018 står det at «ordfører og posisjonen har kontroll på saken. Det er satt av midler til formannskapets disponering. Tas av denne.»

Ordfører og varaordfører opplyser at spørsmålet om hvordan kommunens bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb skulle følges opp, ble diskutert flere ganger i samordningsmøtene høsten 2018 og våren 2019. Diskusjonen handlet om hvilke framgangsmåter for saksbehandling som skulle benyttes i saken. Begge la til grunn at en sum på 400 000 kr lå utenfor ordførers fullmakter, og at saken måtte fremmes som egen sak – enten som egen sak til formannskapet med forslag om inndekning over formannskapets disposisjonskonto, eller tas inn i det pågående budsjettarbeidet. Ifølge ordfører ble de ikke enige om dette i samordningsmøtene og fikk aldri landet saken. Ordfører og varaordfører kjenner seg derfor ikke igjen i referatet fra samordningsmøte 16. november 2018 der det står at de har kontroll på finansieringen.

Rådmann og assisterende rådmann opplyser også at saken ble diskutert flere ganger i samordningsmøtene høsten 2018 og våren 2019. Deres forståelse er at ordfører hadde forpliktet kommunen overfor daglig leder i Odds ballklubb om først å bidra til jubileumsfesten og senere med 400 000 kr. Rådmann og assisterende rådmann sier at de la til grunn at summen på 400 000 kr lå utenfor ordførers fullmakter. De oppfattet at det var avklart i samordningsmøtene at saken skulle fremmes som egen sak for formannskapet med forslag om inndekning over formannskapets disposisjonskonto. Siden det er sedvane at slike saker fremmes av ordfører, anså rådmannen at hans oppgave var å minne ordfører på dette.¹⁷ Han sier han gjorde dette flere ganger høsten 2018 og våren 2019.

Ordfører opplyser at våren 2019 var hun sikker på at saken om økonomisk bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb hadde vært til politisk behandling.

I referat fra samordningsmøte 19. mars 2019, spørres det om det er fattet vedtak om dekning av kommunens andel av jubileumsfesten. Leder for bystyresekretariatet blir bedt om å finne fram referater fra samordningsmøter der saken har vært diskutert.

I en e-post til ordfører, varaordfører, rådmann og assisterende rådmann 22. mars 2019, skriver leder for bystyresekretariatet at saken om økonomisk støtte til jubileumsfesten til Odds ballklubb har vært diskutert i fire samordningsmøter i løpet av 2018. Det står at det ble konkludert med finansiering i samordningsmøte 16.

¹⁷ Se pkt. 3.6 for en nærmere redegjørelse om denne praksisen.

november 2018.¹⁸ Leder for bystyresekretariatet har deretter limt inn omtalen av saken fra de fire referatene i e-posten. I referatet fra 16. november 2018 står det som før nevnt: «Ordfører har kontroll på saken, det er satt av en pott til formannskapets disponering. Tas av denne.»

Vi har spurt leder for bystyresekretariatet om noen av mottakerne svarte på denne e-posten. Han opplyser at han fikk ett svar. Det var fra assisterende rådmann som svarte at dette var bra.

Gjennomføring av jubileumsfest

30. mars 2019 ble det gjennomført en fest i Ibsenhuset med 400 gjester for å feire Odds ballklubbs 125-årsjubileum.

På dette tidspunktet forelå det ikke skriftlig vedtak om at kommunen ville bidra med 400 000 kr til jubileumsfesten.

Videre arbeid om vedtak om finansiering

Etter at jubileumsfesten var gjennomført, ble det lett etter eventuell skriftlig omtale av kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb. I referatene fra flere samordningsmøter våren og høsten 2019 står det at bystyresekretariatet får i oppdrag å gjennomgå referater fra flere samordningsmøter, budsjettet for 2019 og saker i formannskapet med sikte på å finne vedtak eller tekstlig omtale av kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb.

Leder for bystyresekretariatet gir tilbakemelding til ordfører om saken i flere e-poster. I en e-post datert 24. juni 2019 har han tatt inn omtalen av saken i referatene fra de fire samordningsmøtene i 2018. I en e-post datert 18. oktober 2019 står det at bystyresekretariatet har gjennomgått diverse saker og protokoller uten å finne noe vedtak fra formannskapet eller tekstlig omtale i budsjett 2019.

3.3 Fakta om utbetalingen til Odds ballklubb

Odds ballklubb sendte faktura til Skien kommune 5. juni 2019. I fakturaen står at saken gjelder støtte til jubileumsfest og summen er 400 000 kr.

Vi spurte daglig leder i Odds ballklubb om det var klubben som bestemte at det skulle sendes en faktura til kommunen, eller om det ble gjort etter avtale med kommunen.

¹⁸ Leder for bystyresekretariatet understreker overfor oss at dette er hans forståelse av saken, og at utsagnet må stå for hans regning.

Daglig leder opplyser at det ble gjort etter avtale med kommunen i mai/juni 2019. Leder for bystyresekretariatet bistod med de formelle opplysningene som skal stå på en faktura. Deretter sendte daglig leder fakturaen på e-post til leder for bystyresekretariatet.

Utbetalingen til Odds ballklubb er omtalt i flere referater fra samordningsmøtene våren og sommeren 2019. I referat fra samordningsmøte 19. mars 2019 står det blant annet at assisterende rådmann sørger for betaling av regning om kommunens andel av jubileumsfesten.

I referat fra samordningsmøte 24. juni 2019, er overskriften på saken; Odd, jubileumsfest, finansiering av tilskudd. I referatteksten står det at det er viktig at faktura betales. Det står videre at assisterende rådmann anviser på kulturbudsjettet, og at leder for bystyresekretariatet orienterer kultursjefen. Det står også at en må sørge for budsjettoverføring eller ompostering i ettertid.

27. juni 2019 ble fakturaen fra Odds ballklubb pålydende 400 000 kr attestert av leder for bystyresekretariatet. Samme dag ble fakturaen anvist av assisterende rådmann på kulturavdelingens budsjett.

Administrasjonens oppfølging

Leder for bystyresekretariatet fulgte opp saken fra samordningsmøte 24. juni 2019 om å orientere kultursjefen, og sendte e-post til henne 27. juni 2019. E-posten gikk i kopi til assisterende rådmann.

I e-posten står det at saken om tilskudd til Odds ballklubbs 125-årsjubileum ble diskutert i samordningsmøte 24. juni 2019. Det står videre at ordfører mener saken var oppe til behandling i budsjett 2019. Lederen for bystyresekretariatet skriver at han har undersøkt men ikke funnet en konkret bevilgning eller beskrivelse om dette, og at det sannsynligvis må lages en sak til formannskapet. Det står også at assisterende rådmann er opptatt av at kommunene betaler faktura til forfall. Fakturaen vil bli anvist på kulturbudsjettet og ompostert/justert i ettertid.

Assisterende rådmann svarte på e-posten samme dag. Svaret gikk til kultursjefen og leder for bystyresekretariatet. Her står det at vi kommer tilbake til hvordan vi skal styrke kulturbudsjettet med et tilsvarende beløp.

Kultursjefen opplyser at fakturaen fra Odds ballklubb pålydende 400 000 kr ble postert på ansvarsområde 72300. Denne posten er avsatt til kultur- og fritidsenheten i

kulturavdelingen. Hun omposterte den derfor til ansvarsområde 72401 som er avsatt til tilskudd.

Kommunens forpliktelser

Ordfører opplyser at hun verken har vært involvert i utbetalingen eller gitt beskjed om at pengene skal utbetales. Etter hennes vurdering er det rådmannens ansvar å påse at det foreligger et vedtak før kommunale midler blir utbetalt.

Rådmann og assisterende rådmann opplyser at de la til grunn at ordfører hadde forpliktet kommunen om å tildele 400 000 kr til jubileumsmiddagen til Odds ballklubb. De oppfattet at dette var en bindende avtale for kommunen. Begge sier de hele tiden var klar over at det lå utenfor ordførers fullmakter å dele ut så store summer til en ekstern part. Begge var også klar over at det ikke forelå vedtak om å tildele 400 000 kr til Odds ballklubb i forbindelse med klubbens 125-årsjubileum.

Vi har spurt både rådmann og assisterende rådmann om de våren 2019 vurderte å orientere Odds ballklubb om at det fortsatt manglet formelt vedtak i saken og be om utsettelse inntil vedtak forelå. Begge svarer at de aldri vurderte dette, siden de la til grunn at kommunen hadde inngått en rettslig bindende avtale med Odds ballklubb.

3.4 Fakta om framgangsmåter og reglementer for kommunens arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd

Forespørsler om økonomisk bidrag må besvares av kommunen, og forespørslene blir da gjenstand for saksbehandling.

Forespørselen fra Odds ballklubb om kommunalt bidra til jubileumsfesten kom via telefon. Det synes ikke som ordfører eller kommunens administrasjon ba klubben om å sende en skriftlig forespørsel. Arkivet i Skien kommune kan ikke se at henvendelsen fra Odds ballklubb om bidrag til klubbens jubileumsmiddag er nedtegnet, journalført og arkivert.

Skien kommune har etablerte framgangsmåter for å håndtere forespørsler om gaver og enkelttilskudd. Mange av forespørslene om økonomisk støtte tas opp i samordningsmøte, og her besluttes framgangsmåten for videre saksbehandling. De vanligste framgangsmåtene er:

- Ordfører beslutter at saken skal dekkes av midler avsatt til ordførers disposisjon.

- Ordfører beslutter at saken skal dekkes over formannskapets disposisjonskonto.
- Ordfører fremmer sak for formannskapet med forslag om inndekning over formannskapets disposisjonskonto.
- Ved bystyrets behandling av årsregnskapet har det vært praksis for å gi enkelttilskudd til ulike formål.
- Forespørsler sendes til kulturavdelingen for saksbehandling og vedtaksfastsettelse innenfor budsjett og delegert myndighet.
- Forespørsler saksbehandles i kulturavdelingen og avgjøres av rådmannen innenfor budsjett og delegert myndighet. I noen tilfeller legger rådmannen fram slike saker til politisk behandling.
- Forespørsler behandles ved at rådmannen foreslår inndekning i neste årsbudsjett. I slike tilfeller er det vanlig med en tekstlig omtale i budsjettforslaget.

Vi får opplyst at de to første kulepunktene vanligvis gjelder mindre beløp til gaver og enkelttilskudd ved jubileer eller besøk i kommunale virksomheter, organisasjoner og lag eller bedrifter.

3.5 Fakta om ordførers arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd

Skien kommune har ikke et skriftlig reglement for hvordan ordfører skal håndtere forespørsler om gaver eller enkelttilskudd, men det legges føringer for ordførers arbeid på dette område gjennom generelle reglementer og budsjettvedtak.

Ordførers formelle handlingsrom

Delegasjon

I følge Delegasjon- og saksbehandlingsreglement 2015-2019, har ordfører myndighet til å ta avgjørelser i representasjonsaker og saker om gaver innenfor budsjetterte bevilgninger. Det klargjøres ikke hvilke midler det siktes til med formuleringen *budsjetterte bevilgninger*. Videre gis ordfører myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. pkt. 2.6. Det klargjøres heller ikke om dette gir ordfører fullmakt til å avgjøre alle sakstyper, eller om det er ment som en begrensning av ordførers fullmakt til å gi gaver innenfor budsjetterte midler.

Vi får opplyst at formannskapet har vedtatt at ordførers økonomiske fullmakter begrenses til 100 000 kr per tilfelle. Som dokumentasjon på dette vedtaket, vises det til

formannskapetets sak 52/17 som handler om endring i kommunens godtgjøringsreglement for folkevalgte¹⁹.

I sak 52/17 vedtok formannskapet følgende:

Ordførers fullmakt til bruk av formannskapetets disposisjonskonto belastes i tilfeller punkt. 5.6²⁰ kommer til anvendelse.

Ordførers fullmakt til bruk av formannskapetets disposisjonskonto begrenses til kr 100 000,- per tilfelle. Bruk utover dette skal forelegges formannskapet til behandling.

Tildelte budsjettmidler

Et eventuelt enkelttilskudd til Odds ballklubb i forbindelse med klubbens 125-årsjubileum er ikke nevnt i vedtatt budsjett for 2019. Saken er heller ikke nevnt i protokollene fra formannskapetets behandling av budsjett 2019 og økonomiplan 2020-2022, ramme til hovedutvalgene i møte 23.10.18, sak 54/19, eller da formannskapet behandlet budsjett 2019 og økonomiplan 2020-2022 i møte 20.11.18, sak 90/18. Videre er saken ikke nevnt i protokollen fra bystyrets behandling av samme budsjett i møte 14.12.18, sak 171/18.

I vedtatt årsbudsjett er det avsatt følgende ramme til politisk styring og bystyresekretariat:

- Om lag 30 mill. kr for 2018
- Om lag 35 mill. kr for 2019

Det er økonomiavdelingen som setter opp rammebudsjett mens leder for bystyresekretariatet setter opp detaljbudsjett over bruken av disse midlene. Vi får opplyst at forslag til detaljbudsjett legges fram for ordfører.

Midlene som er avsatt til politisk styring og bystyresekretariat fordeles på tre ansvarsområder;

- 13110 bystyresekretariatet,

¹⁹ Godtgjøringsreglementet skal fastsettes av bystyret selv, jf. kommuneloven 1992 § 41. Det åpnes ikke for at andre folkevalgte organer kan gjøre endringer i dette regelverket. Se pkt. 3.9 for ytterligere merknader til delegasjonsbestemmelsene i Skien.

²⁰ Pkt. 5.6 står det: *Partier eller enkelte representanter som finner ordningene urimelige i forhold til medgått tid eller andre utlegg/forhold kan med henvisning til dokumentasjon ta spørsmålet opp med ordfører. I tilfeller der ordfører er inhabil har varaordfører denne fullmakten.*

- 13210 folkevalgte og
- 13220 formannskapets disposisjonskonto.

På ansvarsområde 13210 Folkevalgte, har bystyresekretariatet blant annet avsatt en egen post til ordførers disposisjon:

- 930 000 kr i 2018
- 660 000 kr i 2019

Av disse midlene ble det avsatt:

- 435 000 kr til gaver ved representasjon, gaver og enkeltilskudd i 2018.
- 335 000 kr til gaver ved representasjon, gaver og enkeltilskudd i 2019.

Regnskap for representasjon, gaver og enkeltilskudd viser:

- 452 000 kr ble utbetalt i 2018
- Om lag 331 000 kr var utbetalt per medio november 2019

Ordførers interne administrative og politiske arbeidsmøter og arbeidsformer

Møter med administrasjonen – postmøter og samordningsmøter

Postmøtene²¹ brukes blant annet til å avklare om og hva slags gaver ordfører skal gi ved ulike anledninger.²² Saken om kommunens bidrag til Odds ballklubbs 125 års-jubileum er ikke behandlet i disse møtene.

Samordningsmøtene er beskrevet i pkt. 3.1. Arbeidet som er gjort i disse møtene med søknaden fra Odds ballklubb om bidrag til klubbens 125 års-jubileum, er omtalt flere steder i rapporten.

²¹ *Postmøter*

Ordfører har ukentlige postmøter med varaordfører, leder for bystyresekretariatet og ordførers sekretær har ukentlige postmøter. Det skrives ikke referat.

²² Vi får opplyst at ordførers beslutning om gavetildeling blir dokumentert enten via et signert gavebrev som deles ut av ordfører, eller via en e-post fra ordførers sekretær. Videre får vi opplyst at arkivering av disse dokumentene skjer ved at de blir lagt ved utbetalingen i kommunens regnskapssystem.

Møter med posisjonspartiene og egen politisk partigruppe

Ordfører har også ukentlige mandagskonferanser og gruppemøter²³. Vi har spurt ordfører og gruppelederne om spørsmålet om økonomisk bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb, ble diskutert på en mandagskonferanse.

Ordfører og varaordfører opplyser at saken har vært nevnt i en mandagskonferanse. Ordfører husker det var på høsten 2018, og varaordfører husker det var rundt årsskifte 2018/2019. Begge husker at varaordfører ledet møte den gangen det ble tatt opp.

Varaordfører opplyser at han framla saken på en mandagskonferanse slik; Odds ballklubb har spurt om 400 000 kr. Vi må avklare hvordan vi skal stille oss til det. Han sier videre at få tok ordet og at saken ble hengende. Dette var på slutten av et møte og enkelte deltakere hadde allerede gått.

Vi har spurt gruppelederne om søknaden fra Odds ballklubb om støtte til jubileumsfest ble tatt opp i en mandagskonferanse.²⁴ Fem av totalt seks gruppeledere har svart. To svarer ja og tre svarer nei.

Utsjekk med gruppeledere

Det er en vanlig arbeidsform i Skien at ordfører selv eller leder for bystyresekretariatet,

²³ *Mandagskonferanser og gruppemøter*

Vi får opplyst at ordfører, gruppelederne for posisjonen, ledere og nestledere for hovedutvalgene deltar i mandagskonferansene. Ordfører sender vanligvis innkalling via telefon eller på e-post. I møtene gjennomgås sakene som kommer til behandling i ulike politiske organer kommende uke. Hvert parti signaliserer sine standpunkter i de ulike sakene. Møtene er ikke konkluderende. I tillegg kan ordfører orientere om enkelte saker. Det deltar ingen fra administrasjonen. Det skrives ikke referat, men det sendes ut en e-post etter møte med en oppsummering av drøftingene.

Senere samme dag har posisjonspartiene gruppemøter. Her tar hvert parti stilling til de sakene som har vært gjennomgått på mandagskonferansen. Posisjonspartiene sender referater fra sine gruppemøter til hverandre, slik at de er kjent med hverandres standpunkter.

²⁴ Revisjonen har sendt en spørreundersøkelse til gruppelederne (10 stk.) og til medlemmene (13 stk.) i formannskapet i perioden 2015-2019. Siden mange fyller begge roller, utgjør dette totalt 14 personer. 12 personer har svart på spørreundersøkelsen.

på vegne av ordfører, tar kontakt med gruppelederne i bystyret og sjekker ut deres standpunkt i ulike saker²⁵.

Både leder for bystyresekretariatet og de fleste gruppeledere opplyser at saken om et eventuelt bidrag til jubileumsfest til Odds ballklubb, ikke har blitt sendt på utsjekk til gruppelederne.

3.6 Fakta om formannskapets arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd

Skien kommune har heller ikke et skriftlig reglement for hvordan formannskapet skal håndtere forespørsler om gaver eller enkelttilskudd gjennom året, men det legges føringer for formannskapets arbeid på dette område gjennom generelle reglementer og budsjettvedtak.

Formannskapets formelle handlingsrom

Delegasjon

I følge Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet 2015-2019, har formannskapet ansvar for økonomi, budsjettarbeid, overordnet planarbeid, strategi og kultur. Videre gis formannskapet avgjørelsesmyndighet i alle saker som bystyret har gitt dem fullmakt til, med mindre annet følger av lov, forskrift eller delegasjonsvedtak, jf. pkt. 3.2 i Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet.

Det står at formannskapet og utvalg i enkelte tilfeller kan videredelegere myndighet, med mindre bystyret har bestemt noe annet, jf. pkt. 2.5 i Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet. Slike tilfeller er:

- Til komiteer nedsatt for å utrede spesielle spørsmål, og til å avgjøre enkeltsaker som er direkte tilknyttet utvalgets oppdrag.
- Gi rådmannen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke har prinsipiell betydning dersom det er klart at utvalget ikke rekker å behandle en sak. Delegasjonen skal være tidsbegrenset.

²⁵ Ordfører opplyser at hun sjekker ut selv politiske saker med gruppelederne. Vanligvis først med posisjonen og senere med alle gruppelederne i bystyret. Leder for bystyresekretariatet gjør for det meste utsjekk med gruppelederne i praktiske spørsmål. Eksempler på det er møtekalender og romfordeling. Noen få ganger har vedkommende gjort utsjekk i saker som handler om økonomiske spørsmål. Noen av disse sakene kommer senere til politisk behandling, men ikke alle. Se pkt. 3.9 for ytterligere kommentarer. Når leder for bystyresekretariatet gjør utsjekk, foregår det alltid på e-post og sendes til alle gruppelederne i bystyret.

Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet 2015-2019, gir ikke formannskapet myndighet til å videredelegere til ordfører.

Reglementet omtaler heller ikke formannskapet fullmakt til å disponere formannskapets disposisjonskonto.

Tildelte budsjettmidler

Det framgår ikke hvilken sum som er avsatt til formannskapets disposisjonskonto i budsjettene for 2018 og 2019.²⁶ For begge årene har bystyret vedtatt endringer i formannskapets disposisjonskonto. Det er bare endringssummen som oppgis.

I årsbudsjettet er formannskapets disposisjonskonto omtalt i tabell 4, sammen med mer enn 20 andre områder som tilføres ekstra midler i 2019. Det står ikke eksplisitt i budsjettet at bystyret gir formannskapet fullmakt til å disponere midlene avsatt til formannskapets disposisjonskonto, men utfra navn på bevilgningen legger vi til grunn at det har vært bystyrets mening.

I detaljbudsjettet for ansvarsområde 13220 formannskapets disposisjonskonto, er det satt av følgende midler:

- Om lag 4,8 mill. kr i 2018
- Om lag 4,8 mill. kr i 2019

Midlene ble fordelt slik:

- 2,8 mill. kr til enkelttilskudd og 2 mill. kr til reserverte bevilgninger i 2018.
- 4,2 mill. kr til enkelttilskudd og 600 000 kr til gaver ved representasjon/gaver i 2019.

Regnskap for representasjon, gaver og tilskudd viser:

- 1,3 mill. kr ble fordelt til gaver og enkelttilskudd i 2018.
- 231 00 kr har blitt fordelt til gaver og enkelttilskudd per medio november 2019.
- Ordfører har ikke disponert midler fra formannskapets disposisjonskonto til gaver eller enkelttilskudd i 2018 eller 2019.

Saksforberedelse i praksis

Vi får opplyst at bystyret ønsker at formannskapets disposisjonskonto skal kunne brukes fleksibelt gjennom året, og at midlene skal styres av folkevalgte i større grad

²⁶ Dette er endret ved bystyrets behandling av årsbudsjett for 2020. I saksprotokollen står det at formannskapets disposisjon økes med 1,75 Mill til 6,711 Mill. for 2020.

enn de øvrige rammeområdene. Saker som handler om bruk av formannskapets disposisjonskonto, skal derfor fremmes av ordfører – ikke rådmannen.

Som nevnt i pkt. 3.2, er det leder for bystyresekretariatet som utarbeider saksframlegg på vegne av ordfører i saker om bruk av formannskapets disposisjonskonto. Bystyresekretariatet innhenter av og til fakta direkte fra kommunens fagavdelinger, men rådmannen er ikke involvert i saksutredelsen eller i utformingen av innstilling til vedtak.

Rådmannen opplyser at da han begynte som rådmann i Skien i 2015, var dette en ukjent praksis for ham. Han opplevde at enkelte politiske debatter bar preg av at folkevalgte trodde rådmannen hadde utredet og innstilt til vedtak i saker som kom fra ordfører. Han opplevde også at ordførers saksutredninger ble ansett som sidestilt med rådmannens utredninger – i betydningen at alle vesentlige sider av saken var belyst.

Rådmannen opplyser at etter en måned i stillingen ønsket han å klargjøre rollene mellom ordfører og rådmann. Han har viser til følgende dokumentasjon på denne klargjøringen:

- I samordningsmøte 03.02.15 handlet en av sakene om rolleforståelse mellom ordfører og rådmann. I referatet står det at ordfører bruker bystyresekretariatet til saksbehandling i saker når hun lager innstilling. Rådmannen viser til kommuneloven og påpeker at han har ansvar som saksutreder i alle saker. Det står videre at ordfører kan bestemme når en sak er godt nok utredet, eller avvise rådmannens saksutredning. Ordfører kan ikke påvirke rådmannens vurderinger og innstilling. Deretter står det at rådmannen ønsker å følge disse prinsippene, ikke noe mellomting.

I dette samordningsmøte ble rullering av eierskapsmeldingen også diskutert. Det står at arbeidet er i sluttfasen og skal snart behandles i bystyret. Det står videre at rådmannen har noen synspunkter på innholdet i den reviderte eierskapsmeldingen. Disse synspunktene legges fram i et eget notat.

- Da bystyret behandlet en revidert versjon av eierskapsmeldingen i møte 12.02.15, sak 4/15, la rådmannen fram et notat for bystyret om blant annet rolleforståelse mellom ordfører og rådmann. I notatet vises det til et punkt i forslaget til ny eierskapsmelding om at utpekte ansatte bør få ansvar for å gi ordfører underlag innen de enkelte selskaper. Det står at dette må gjøres slik at øvrig administrasjon ikke trekkes inn og lager beslutningsgrunnlag som senere kan bety inhabilitet i det daglige arbeidet. I notatet viser rådmannen til kommunelovens § 23, og skriver at denne bestemmelsen gir rådmannen ansvar

for å utrede saker som omhandler kommunens eierskap, og at det kun er i spesielle saker at rådmannen vil være inhabil.

Til revisjonen sier rådmannen at på dette tidspunktet var han opptatt av å få fram at saker som har vært utredet av rådmannen, er utredet slik kommuneloven definerer det, mens det stilles ikke samme krav til saker som fremmes av ordfører. Han sier videre at han presiserte dette skillet, men sa samtidig at var det slik man ønsket det, så forholdt han seg til det.

På spørsmål fra revisjonen om rådmannen har gjort politiske organer oppmerksomme på konkrete saker han mener ikke er godt nok utredet, svarer rådmannen at han kun har gjort det i saker som har inneholdt faktafeil. Han sier videre at saker som legges frem av ordfører per definisjon ikke kan anses utredet i henhold til kravene om forsvarlig saksutredning i kommuneloven.

Vedtak om gaver og enkelttilskudd fra juni 2018 til oktober 2019

Vi har gjennomgått saker behandlet av formannskapet fra juni 2018 til oktober 2019. I denne perioden har ordfører ikke lagt fram sak for formannskapet om et økonomisk bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb med forslag om inndekning over formannskapets disposisjonskonto.

3.7 Fakta om rådmannens arbeid med saker om gaver og enkelttilskudd

Administrasjonen har flere reglementer og instruksjoner som regulerer arbeidet med gaver og enkelttilskudd.

Rådmannens formelle handlingsrom

Delegasjon

I Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet 2015-2019 står det at rådmannen skal sørge for at de saker som skal behandles av folkevalgte organer, og som er utredet av administrasjonen, er forberedt på forsvarlig måte og i samsvar med lover, forskrifter, reglementer og andre bindende instruksjoner, jf. pkt. 1.2.4.

Reglementet inneholder også et eget punkt om delegering til rådmannen. Generelt gis rådmannen myndighet til å avgjøre alle enkeltsaker som anses kurante og saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det står at rådmannen avgjør selv behov for videre delegering, jf. pkt. 10.

I pkt. 10.7 i reglementet omtales rådmannens økonomifullmakter. Her står det at rådmannen har anvisningsfullmakt (disponeringsfullmakt) og at rådmannens fullmakter blant annet reguleres av reglementene; Delegation av myndighet i

budsjettsaker, Økonomistyringsinstruksen og Reglement for attestasjon og anvisning i Skien kommune.

Delegering av myndighet i budsjettsaker

Dette reglementet gjelder delegasjon av myndighet fra bystyret til rådmannen. Reglementet ble sist endret 10. april 2019. Det står at bystyret vedtar netto budsjetttramme for kommunalområdene eller tilsvarende. Revisjonen legger til grunn at med «eller tilsvarende» siktes det blant annet til den budsjetttrammen som er avsatt til politisk styring, herunder formannskapets disposisjonskonto. Videre står det at rådmannen, eller den han bestemmer, delegeres myndighet til å omdisponere netto rammer innenfor hvert kommunalområde. Vi legger til grunn at denne delegasjonen også gjelder for «eller tilsvarende».

Det står også at delegasjonsadgangen gjelder så lenge en holder seg innenfor økonomiske rammer og mål som er satt i økonomiplan/årsbudsjett. Delegasjonsadgangen gjelder ikke i de tilfeller hvor en ønsker å foreta vesentlige endringer i årsbudsjettet. Vesentlige endringer forklares med endringer som forrykker budsjettbalansen eller som nødvendiggjør en forskyvning av de budsjettmessige rammene mellom sektorene.

Økonomistyringsinstruks

Vi får opplyst at med økonomistyringsinstruksen, siktes det til *Økonomistyringsinstruks for kommunalsjefer*. Det framgår ikke hvem som har fastsatt denne instruksen. Den ble sist revidert 9. april 2019.

Innledningsvis står det at instruksen bygger på fire punkter; rådmannens redegjørelse for bystyret 25.11.10, bystyrevedtak sak 65/08, formannskapsvedtak sak 58/08, og en presisering av hvilke rutiner som gjelder for all saksbehandling.

I pkt. 3 formannskapsvedtak 58/08, står det at ved framlegg av saker er saksbehandlende fagsjef ansvarlig for at saken er forsvarlig utredet faglig og økonomisk/administrativt, herunder at det finnes dekning i budsjett og økonomiplan.

I pkt. 4 presiseres det at følgende rutiner danner grunnlag for all saksbehandling;

- Fullført saksbehandling
- Sjekkliste for saksbehandling

Vi har spurt rådmannen om økonomistyringsinstruksen gjelder for leder for bystyresekretariatet. Han svarer at begrepet *kommunalsjef* er gjennomgående i denne instruksen, og at instruksen ble utarbeidet med tanke på kommunalområdene. Han skriver videre at det er usikkert om instruksen formelt sett gjelder for leder for

bystyresekretariatet, men som generelt prinsipp har alle ledere i Skien ansvar for sine budsjetter, herunder ansvar for at vedtatt budsjett ikke overskrides.

Reglement for attestasjon og anvisning

Kommunens reglement for attestasjon og anvisning ble sist revidert i mai 2018. Innledningsvis står det at alle krav som skal dekkes over kommunes budsjett, skal attesteres og anvises av rette vedkommende etter dette reglementet – før utbetaling.

Det står at alle fakturaer må attesteres før anvisning. Under visse forutsetninger er det tilstrekkelig med kun anvisning av fakturaer under 5000 kr, men i praksis skal alle fakturaer både attesters og anvises.

Samme person kan ikke både attestere og anvise samme faktura. Attestasjonen gjøres av en person som har nært kjennskap til saken eller har skaffet seg tilstrekkelige opplysninger om saken. Den som attesterer må påse at varen/tjenesten er mottatt og i samsvar med avtale og bestilling.

I reglementet står det at den som er delegert myndighet til å anvise, må påse at det er gjort gyldig vedtak om bevilgningen til vedkommende formål, og at mulige vilkår som den bevilgede myndighet har satt for utbetaling, er oppfylt.

Rådmannen har videredelegert anvisningsmyndighet til:

- Assisterende rådmann
- HR-sjef
- Kommunalsjefer

Rådmannen kan, etter anmodning fra disse lederne, gi medarbeidere fullmakt til å anvise på lederens vegne.

Delegert myndighet til attestasjon og anvisning

Alle ansatte i bystyresekretariatet har attestasjonsmyndighet på ansvarsområdene 13110, 13210 og 13220. Videre har en ansatt og leder for bystyresekretariatet anvisningsmyndighet for de samme områdene.

Assisterende rådmann har anvisningsmyndighet for alle ansvarsområder i budsjettet.

Budsjetterte midler

Fra rådmannens ståsted kan en søknad om økonomisk støtte behandles på flere måter. Den kan tas inn i arbeidet med årsbudsjett eller legges fram som enkeltsak for politisk nivå. Den kan også behandles administrativt.

Tilskudsreglementer

Kommunen har flere tilskudsordninger som håndteres administrativt. For hver ordning er det utarbeidet et eget reglement. Eksempler på slike tilskudsreglementer:

- Tilskudd til kulturarrangement
- Tilskudd til kulturprosjekter
- Tilskudd kulturarrangører

Alle tilskudsreglementene ligger ute på kommunens nettside. Reglementene angir hvilke kriterier som gjelder for hvert tilskudd, hvem som kan søke, hvordan en kan søke, og i enkelte tilfeller hvilken sum det kan søkes om.

Søknader om tilskudd til kultur- og idrettsarrangementer, behandles i all hovedsak av Byutvikling, bydrift og kultur (BDK). I vedtatt budsjett for 2018 og 2019 er det satt av midler til søkbare tilskudd og andre tilskudd til ulike kulturformål.

Eksempler fra 2019-budsjettet på slike tilskudd:

- *Søkbare tilskudd:*
 - kommunale anleggsmidler idrett: 1, 5 mill. kr.
 - kulturarrangementer 300 000 kr
 - barne- og ungdomsteater 70 000 kr
 - aktivitetsmidler idrett 100 000 kr
 - kontingentkasse 200 000 kr
- *Andre tilskudd:*
 - Skiens kunstforening 536 000 kr,
 - Telemark symfoniorkester 241 000 kr
 - Løypepreparering Svanstul 563 000 kr
 - Mersmak AS 914 000 kr.

Rådmannen og kultursjefen opplyser at de søkbare tilskudsordningene er utformet med sikte på å bidra med mindre summer til kulturarrangementer. De er ikke utformet for kunne ivareta henvendelser i størrelsesorden 400 000 kr – slik kostnaden ble for jubileumsfesten til Odds ballklubb.

3.8 Revisors vurdering

Revisjonskriterium:

- **Kommunens tildeling av offentlige midler skal være i tråd med:**
 - **vedtatt budsjett,**
 - **delegert myndighet og**
 - **krav til forsvarlig saksbehandling.**

Skien kommune utbetalte 400 000 kr til Odds ballklubb uten at det forelå budsjettvedtak eller særskilt vedtak om utbetaling. Siden det ikke forelå noe vedtak om utbetaling, ble utbetalingen gjort i strid med delegert fullmakt.

Saken har ikke vært gjenstand for forsvarlig saksbehandling. Den ble ikke registrert i kommunens journal og arkiv. Behandlingen av saken ble i stor grad værende i samordningsmøtene, og ansvars plassering og framdrift ble aldri ordentlig klarlagt.

Kommunikasjonen med Odds ballklubb bærer preg av å være uformell og udokumentert, selv om det dreier seg om et relativt stort støttebeløp og en uvanlig sak å støtte. Den rettslige forpliktelsen administrasjonen la til grunn var ikke dokumentert, og grunnlaget for administrasjonens vurdering av kommunens eventuelle forpliktelse framstår som svakt utredet.

Vedtatt budsjett

Mottak av søknad og videre oppfølging

Ordfører, tidligere varaordfører, rådmann og assisterende rådmann la til grunn at det lå utenfor ordførers fullmakter å bevilge 400 000 kr. Videre la rådmannen til grunn at reglementene for de administrative tilskuddsmidlene ikke var tilpasset en slik sak som jubileumsmiddagen for Odds ballklubb. Etter det vi kan se, burde derfor forespørselen blitt fremmet for politisk behandling.

Henvendelsen fra Odds ballklubb kom i mai/juni 2018 og festen skulle holdes i mars 2019. Det ga tilstrekkelig tid til enten å legge saken inn i arbeidet med årsbudsjettet for 2019, eller legge den fram som enkeltsak for bystyret, eller for formannskapet med forslag om inndekning på formannskapets disposisjonskonto.

Utbetaling

I Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet gis rådmannen myndighet til å avgjøre alle enkeltsaker som anses kurante og saker som ikke er av prinsipiell betydning. Etter

vår vurdering kan ikke spørsmålet om kommunen skal utbetale 400 000 kr til en jubileumsfest til en ekstern aktør som Odds ballklubb, anses som en kurant sak. Utbetalingen innebærer en avgjørelse og er gjort uten korrekt fullmakt.

Delegert myndighet

Mottak av søknad og videre oppfølging

Siden det aldri ble fattet vedtak om kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb, er det ikke aktuelt å vurdere om saksbehandlingen ble gjort i tråd med delegert myndighet. Vi har likevel enkelte kommentarer til kommunens delegasjonsregler, og de er tatt inn i pkt. 3.9 Andre forhold.

Utbetaling

Attestasjonen av fakturaen fra Odds ballklubb er utført av lederen for bystyresekretariatet. Han har attestasjonsmyndighet for ansvarsområdene 13110, 13210 og 13220, mens fakturaen fra Odds ballklubb ble postert på ansvarsområde 72300. Attestasjonen er dermed ikke utført i tråd med tildelt myndighet.

I attestasjons- og anvisningsreglementet står det at den som skal anvise, må påse at det er gjort gyldig vedtak om bevilgning til formålet. Assisterende rådmann oppfattet at ordfører hadde inngått en muntlig avtale med Odds ballklubb som forpliktet kommunen, og at han derfor måtte anvise denne fakturaen.

Det var klart for de sentrale deltakerne i samordningsmøte at ordfører ikke hadde fullmakt til å tildele gave eller enkelttilskudd på 400 000 kr. Hovedregelen er at kommunen ikke blir bundet dersom kommunens representanter går utover sine fullmakter.²⁷ I hvilke tilfeller denne hovedregelen kan settes til side, må vurderes skjønnsmessig. De rettslige forpliktelsene administrasjonen la til grunn var ikke dokumentert, og grunnlaget for administrasjonens vurdering av kommunens eventuelle forpliktelse framstår som svakt utredet.

Også i høringsvaret peker rådmannen på at kommunen var rettslig forpliktet til å utbetale beløpet som Odds ballklubb hadde sendt faktura på. Han viser til at begge parter hadde innrettet seg etter en avtale og at festen var avholdt.

Mye kan tale for at kommunen var forpliktet på utbetalingstidspunktet, men administrasjonen burde ha klarlagt fakta om kommunens eventuelle forpliktelser,

²⁷ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

vurdert den rettslige situasjonen og kommunisert den uavklarte statusen i saken tydelig til Odds ballklubb tidlig og underveis i prosessen – senest i november 2018 da administrasjonen får et direkte spørsmål fra Odds ballklubb om finansieringen var i orden.

Forsvarlig saksbehandling

Mottak av søknad og videre oppfølging

Flere av kommunens framgangsmåter for behandling av søknader om gaver og enkelttilskudd, kunne vært aktuelle for behandling av søknaden fra Odds ballklubb om bidrag til klubbens jubileumsfest, men ingen av dem ble benyttet.

Skien kommune opererer med to parallelle systemer for saksutredning og innstilling i saker som skal til politisk behandling. I den ene systemet er det ordfører som innstiller. Det gjelder saker som går til formannskapet med spørsmål om inndekning på formannskapets disposisjonskonto. I slike saker utfører administrasjonen (bystyresekretariatet) saksutredning og skriver saksframlegg på vegne av ordfører. Dette arbeidet kvalitetssikres av ordfører – aldri av rådmannen. I det andre systemet utredes saker på vegne av rådmannen og under rådmannens instruksjon og ansvar.

Skien styres etter formannskapsmodellen. Ifølge kommuneloven er rådmannen øverste leder for hele administrasjonen, og skal påse at de sakene som legges fram for folkevalgte organer, er tilstrekkelig utredet jf. § 23. Det gir et entydig ansvar for selve saksutredningen og for kvalitetssikringen av saksutredningen.

Ordfører fastsetter dagsorden i bystyret og formannskapet, og kan legge fram egne saker etter eget initiativ, jf. kommuneloven § 32. Imidlertid vil det være i strid med formannskapsmodellen når ordføreren i Skien ber deler av administrasjonen (bystyresekretariatet) om å skrive saksframlegg i saker hun fremmer – uten at rådmannen involveres i arbeidet med saksframlegget. I formannskapsmodellen skal alle saksframlegg som skrives av administrasjonen, utarbeides under rådmannens instruksjon og ansvar.

Å ha to parallelle systemer for utredning og innstilling i saker til politisk behandling, er problematisk organisatorisk sett. Det øker risikoen for at konkrete saker skyves mellom systemene, og det øker risikoen for at det oppstår uklarheter om hvem som har ansvar for å utrede og saksbehandle en sak.

I saken om økonomisk bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb, mener vi at ordningen med to parallelle systemer bidro til at ingen tok ansvar for saken på en slik måte at det var klart og entydig for alle deltakerne i samordningsmøtene. Dermed har

ikke saken blitt fulgt opp i henhold til grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling. Eksempler på det er at saken aldri ble registrert i kommunens sak- og arkivsystem, og det ble aldri gjennomført en saksutredning av spørsmålet om kommunen ønsket å støtte jubileumsfesten til Odds ballklubb i forbindelse med klubbens 125-årsjubileum, og om kommunen hadde midler til dette.

Utbetaling

Da rådmannen utbetalte 400 000 kr til Odds ballklubb forelå det ikke en skriftlig saksutredning eller gyldig vedtak. Dette er ikke i tråd med kommunelovens krav om at rådmannen skal påse at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Etter vår vurdering var det feil å be Odds ballklubb om å sende en faktura til kommunen pålydende det beløpet kommunen skulle gi til jubileumsfesten.

Når kommunen utbetaler en sum penger til en ekstern aktør til et konkret formål, må det anses som en gave eller et enkelttilskudd. I slike tilfeller bør kommunen utarbeide og registrere dokumentasjon på tildelingen, og gjerne sende den til mottakeren. Vanlige eksempler på slik dokumentasjon er et tilsagnsbrev eller et vedtak. En faktura skal brukes som betalingskrav for leverte varer eller utførte tjenester basert på kontrakt eller annet forpliktende grunnlag.

Å bruke mottatt faktura som dokumentasjon i kommunens regnskap på en ellers udokumentert tildelt gave eller enkelttilskudd er feil, siden faktura er ansett som et salgsdokument. Feil dokumentasjon øker risikoen for feilutbetaling og for at feilutbetalinger ikke oppdages. Samtidig ville rett dokumentasjon på utbetalingen vist om gaven eller tilskuddet ble gitt i henhold til disposisjonsfullmakt i budsjett eller vedtak i et politisk organ.

3.9 Andre forhold

Underveis i arbeidet med kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb, er vi gjort kjent med enkelte forhold som vi mener kontrollutvalget bør gjøres kjent med.

Vurderinger av delegert myndighet

I Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet 2015-2019, står det at ordfører kan ta avgjørelser i representasjonsaker og gaver innenfor budsjetterte midler, og treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det klargjøres ikke hvilke budsjetterte midler eller hvilke typer saker det siktes til. Etter ordlyden gis ordfører dermed så vide fullmakter som ordlyden tilsier. Det er rimelig å tenke seg at

reglementet ikke er ment slik. Vi mener derfor kommunen bør utarbeide en mer presis omtale av ordførers fullmakter.

Flere har nevnt at formannskapet har satt en grense for ordførers fullmakter til 100 000 kr, og viser til sak 57/17 da formannskapet vedtok endringer i godtgjøringsreglementet. Deler av endringen lyder: *Ordførers fullmakt til bruk av formannskapets disposisjonskonto begrenses til kr 100 000,- per tilfelle.*

Ifølge kommuneloven er det bystyret selv skal vedta godtgjøringsreglementet. Denne myndigheten kan ikke delegeres, og det åpnes ikke for at andre politiske organer kan gjøre endringer i dette reglementet.

Videre åpner ikke Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet for Skien kommune for at formannskapet kan videredelegere myndighet til ordfører. Formannskapets vedtak i sak 57/17 er derfor ikke i samsvar med kommuneloven og delegasjonsreglementet.²⁸

Formannskapets fullmakt til å disponere formannskapets disposisjonskonto er uklar. Den er ikke omtalt i Delegasjons- og saksbehandlingsreglementet, og den står heller ikke eksplisitt i vedtatt årsbudsjett. Formannskapets fullmakt og eventuelle begrensninger i fullmakten over formannskapets disposisjonskonto bør klargjøres.

Utsjekk med gruppeledere

29. oktober 2019 sendte leder for bystyresekretariatet en e-post til alle gruppelederne i bystyret. I e-posten står det at på vegne av ordfører oversendes et forslag om å styrke kontingentkassa med kr 200 000,-. Det står videre at formannskapets disposisjonskonto har et budsjett på 4,1 mill. kr, og det per dags dato er brukt kr 650 000,-. Avslutningsvis står det at ordfører håper alle er tilfredse med å løse finansieringsbehovet ut året ved å dekke opp dette fra formannskapets disposisjonskonto, og at dette er tilstrekkelig saksbehandling siden det har vært stor tverrpolitisk enighet om dette formålet.

Etter 29. oktober 2019 har formannskapet hatt to møter i 2019, men har ikke behandlet noen sak om styrking av kontingentkassa med 200 000 kr for 2019.

²⁸ Bystyret vedtok nytt godtgjøringsreglement for 2019-2023 i møte 17.101.9. Det nye reglementet nevner ikke en sumgrense for ordførers fullmakt til disponering av formannskapets disposisjonskonto. Det står at ordfører gis fullmakt til å innvilge endringer for enkeltrepresentanter som opplever at godtgjøringsreglementet slår urimelig ut i forhold til tid, arbeidsmengde eller sivil jobb.

Vi har spurt gruppelederne om de har mottatt e-poster fra bystyresekretariatet i perioden 2015-2019, som på vegne av ordfører ber om politiske avklaringer på ulike spørsmål. 7 av 12 gruppeledere har svart på dette spørsmålet. 6 av dem 7 svarer bekreftende. Den syvende husker ikke.

Vi ba gruppelederne nevne konkrete eksempler på slik utsjekk. Det som ble nevnt var blant annet følgende saker:

- Moflata skole, støtte til Etter skoletid
- Klyve skole, støtte til Fargerik middag
- Ørn Skiklubb, støtte til å reparere en løypemaskin
- Sommer Lie, tilskudd til barn i lavinntektsfamilier

Vi har søkt i referatene fra kommunens politiske møter, men kan ikke se at disse sakene har vært til politisk behandling. I regnskapene finner vi blant annet en utbetaling på 100 000 kr til Ørn skiklubb i 2017. Som dokumentasjon i saken ligger et signert gavekort fra ordfører og flere e-poster fra gruppelederne. Vi finner også en utbetaling til Moflata Etter skoletid på 100 000 kr i 2019. Her også ligger det flere e-poster som dokumentasjon.

I høringssvaret nevner ordfører flere tilsvarende eksempler.

Ifølge kommuneloven § 30 skal folkevalgte organer behandle sine saker og treffe sine vedtak i møter. Å foreta ombudsjettinger eller utbetalinger på grunnlag av utsjekk på e-post med gruppelederne i bystyret, er ikke i tråd med denne bestemmelsen.

Utbetaling av gaver og enkelttilskudd

Odds ballklubb opplyser at kommunen ba dem sende faktura på beløpet 400 000 kr. Beløpet gikk til dekning av jubileumsfesten til klubben, og må anses som en gave eller et enkelttilskudd, og ikke som kjøp av en tjeneste.

Det stilles egne krav til hva slags dokumentasjon som skal foreligge og hvordan kommunen skal utbetale en gave eller et enkelttilskudd. Disse reglene er ikke fulgt i dette tilfelle. Assisterende rådmann opplyser at de ofte oppfordrer mottakere av gaver og enkelttilskudd om å sende en faktura, og begrunner det med at dette er enkelt og effektivt å håndtere for kommunen i stedet for at kommunen skriver et vedtak som dokumentasjon på tildelingen.

Problemet med å bruke faktura ved utbetaling av gaver og enkelttilskudd er todelt. For det første har ikke kommunen fulgt korrekt prosedyre og dokumentert tilskuddet i samsvar med gjeldende krav. For det andre blir innsyn og kontrollmuligheter med tildelte gaver og enkelttilskudd mindre. En stor kommune som Skien har mange tusen

fakturaer årlig, mens antall utbetalte gaver og enkelttilskudd er langt lavere. Videre framstår gaver og enkelttilskudd som utbetales med faktura, som kjøp av varer og tjenester. Samlet sett vil dette svekke mulighetene for offentlig innsyn i og etterprøving av tildelte gaver og enkelttilskudd.

4 Etterfølgende politisk behandling

Nedenfor omtales arbeidet med den politiske behandlingen av det økonomiske bidraget på 400 000 kr til jubileumsfesten til Odds ballklubb. Dette er en beskrivelse av hendelsesforløpet uten revisors vurdering.

Avklaringer høsten 2019

I et referat fra samordningsmøte 18. oktober 2019, omtales saken om økonomisk dekning av jubileumsfesten til Odds ballklubb. Her står det at rådmann mener saken har vært politisk forankret, men at det ikke er gjort vedtak om finansiering. Ordfører påpeker at dersom det ikke finnes vedtak, må vi fatte vedtak. Ordfører ser for seg at det kommer informasjon om denne saken i en tertialrapport.

Rådmannen opplyser at høsten 2019 klargjør ordfører at det ikke vil bli fremmet en sak for formannskapet om inndekning av 400 000 kr til jubileumsfesten til Odds ballklubb med forslag om inndekning på formannskapets disposisjonskonto. Som nevnt i pkt. 3.6 er det sedvane i Skien at ordfører har ansvar for å fremme slike saker.

Når ordfører klargjør dette, oppfatter rådmannen at han får ansvar for å sørge for inndekning. Han løser dette ved å ta inn et eget forslagspunkt i saken der formannskapet skal behandle 2. tertialrapport.

Behandling av 2. tertialrapport i formannskapet

Rådmannen la fram 2. tertialrapport til behandling i formannskapet i møte 22. oktober 2019, jf. sak 5/19. En del av saksframlegget og innstillingen handlet om en bevilgning på 400 000 kr i jubileumsgave til Odds ballklubb. I saksframlegget omtales saken slik:

Odd hadde i vår 125-årsjubileum. Den mest omtalte merkevaren fra Skien og Telemark ble markert med et arrangement i byens storstue. Etter positive politiske signaler gis det tilskudd på kr 400 000,-. Vi synes det er hyggelig å få være med å bidra positivt til markeringen av Norges eldste fotballklubb.

Rådmannen foreslår at bevilgningen dekkes av ubundet fond.

Formannskapet vedtok rådmannens forslag. Vedtaket kom om lag 17 måneder etter leder for Odds ballklubb søkte om bidrag fra kommunen, syv måneder etter at klubben hadde sin jubileumsfest, og fire måneder etter at kommunen betalte 400 000 kr i bidrag til denne festen.

Samordningsmøte 23. oktober 2019

I referat fra samordningsmøte 23. oktober 2019 ble saken om jubileumsfesten til Odds ballklubb behandlet nok en gang. Her påpeker rådmannen en feil i referatet fra 18. oktober 2019. Det korrekte er at rådmannen ikke husker at saken har vært diskutert eller tatt opp til behandling i formannskapet. Videre står det at rådmannen mener kjernen i saken er at det er glemt å lage en konkret sak, og viser til at saken nå skal til bystyret. Ordfører vil lage et notat til saken.

Behandling i bystyret

Bystyret behandlet saken om finansiering av 125-årsjubileumsgaven til Odds ballklubb i møte 14.11.19, jf. sak 23/19.

Rådmannen innstilte på at midlene til jubileumsmiddagen for Odds ballklubb på 400 000 kr skulle dekkes av ubundet fond.

Som bakgrunn for saken, viser rådmannen til at formannskapet vedtok å bevilge 400 000 kr til jubileumsfesten til Odds ballklubb, og at bevilgningen dekkes av ubundet fond, jf. sak 5/19. Det vises også til at fem representanter stemte mot forlaget, og at to opposisjonspartier ba om at kontrollutvalget skulle granske saken. Ordfører ønsket derfor at punktet om kommunens bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb blir fremmet som egen sak for bystyret.

I saksframstillingen står det blant annet:

- Forespørselen fra Odds ballklubb kom i et møte med ordfører sommer 2018.
- Ved inngåelse av muntlig avtale ble det ikke avklart finansiering.
- Faktura på avtalt tilskudd kr 400 000,- er mottatt og betalt i juni 2019.
- Rådmannen foreslår inndekning ved bruk av ubundet fond. To andre mulige finansieringsmåter nevnes også:
 - Formannskapets disposisjonskonto. Det står at det er bevilget 4,7 mill. kr, mens det per dato er det brukt 385 000,-.
 - Rådmannens budsjett. Det står at det ikke finnes frie driftsmidler til å dekke kostnaden.

I rådmannens vurdering står det at Skien kommune inngikk en avtale med Odds ballklubb i 2018 om å bidra økonomisk med et tilskudd på 400 000 kr i anledning deres 125-årsjubileum. Kommunen hadde gjennom dette pådratt seg en forpliktelse, og i tråd med dette ble faktura betalt i juni 2019.

Det står videre at bystyret inviteres til å ta stilling til finansieringen utfra formannskapets innstilling. Det foreslås å opprettholde inndekning ved bruk av

ubundet fond. De to andre finansieringsmåtene anses ikke egnet fordi den ene disponeres av formannskapet etter konkrete søknader/saker og den andre disponeres av rådmannen til løpende drift.

Bystyret vedtok å utsette saken og viste til at kontrollutvalget arbeider med oppfølging av formannskapets vedtak 5/19 i møte 22.10.19.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Ble kommunens bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb håndtert i tråd med gjeldende regler og fullmakter?

5.1 Konklusjoner

Kommunens økonomiske bidrag til jubileumsfesten til Odds ballklubb ble ikke håndtert i tråd med gjeldende lovverk, kommunale reglementer og fullmakter.

Henvendelsen fra Odds ballklubb er ikke forsvarlig saksbehandlet, verken når det gjelder mottak eller videre håndtering fram mot avgjørelse og utbetaling. Det finnes ikke spor av saken i kommunens postjournal eller arkiv. Videre ble beløpet utbetalt uten at det forelå budsjettvedtak eller særskilt vedtak om utbetaling.

Saken er lite dokumentert, og det foreligger til dels motstridende oppfatninger om hva som har skjedd. Etter vår vurdering er det rådmannen som har ansvaret for å sikre at saker blir forsvarlig behandlet, og at det er betryggende kontroll med at utbetalinger skjer i samsvar med budsjett, vedtak og fullmakter.

Skien har etablert en praksis med to parallelle systemer for saksutredning og innstilling i saker som skal til politisk behandling. I det ene systemet er det ordfører som innstiller. Det gjelder i saker som går til formannskapet med spørsmål om inndekning på formannskapets disposisjonskonto. I slike saker utfører administrasjonen (bystyresekretariatet) saksutredning og skriver saksframlegg på vegne av ordfører. Dette arbeidet kvalitetssikres av ordfører – aldri av rådmannen. I det andre systemet utredes saker på vegne av rådmannen og under rådmannens instruksjon og ansvar.

Skien styres etter formannskapsmodellen. Det betyr at rådmannen er øverste leder for hele administrasjonen. Han skal påse at de sakene som legges fram for folkevalgte organer, er tilstrekkelig utredet jf. § 23. Det gir rådmannen et entydig ansvar for selve saksutredningen og for kvalitetssikringen av saksutredningen. Praksis i Skien, at bystyresekretariatet skriver saksframlegg og utreder saker etter ordførers instruksjon, er etter vår vurdering i strid med forutsetningen i kommuneloven § 23 om at rådmannen har det fulle ansvar for administrasjonens arbeid. Praksisen har bidratt til den dårlige håndteringen av denne saken spesielt, og til å svekke rådmannens muligheter for betryggende kontroll generelt.

5.2 Anbefalinger

Siden saken om økonomisk støtte til jubileumsfesten til Odds ballklubb skal behandles i bystyret, har vi ikke utarbeidet anbefalinger til denne saken.

Vi anbefaler at kommunen:

- oppdaterer og klargjør reglementene om delegasjon
- sikrer at rådmannens ansvar for hele administrasjonens arbeid blir i tråd med kommuneloven
- sikrer at behandling av saker som skal avgjøres av folkevalgte organer foregår i møter

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

- Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot. prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

- Diverse formannskapsaker og bystyresaker
- Diverse kommunale reglementer og instruksjer

Bøker

- Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overrå: Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget 2011.

Vedlegg 1: Høringssvar

Rådmann i Skien



Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Hildegunn Rafdal

**Unntatt offentlighet ihht §
Offl § 5**

Deres ref.

Vår ref.
19/20446-8

Dato
15.01.2020

Svar vedr. høring - gave til Odds ballklubb

Først vil jeg få takke for et god samarbeid og en god revisjonsrapport, som etter min vurdering belyser saken på en god måte og er et godt grunnlag for nødvendige forbedringer.

Korrigeringer:

Side 12:

Referatene arkiveres ikke i kommunes arkiv. (rådmannen: er siste setning korrekt?).

Svar: Det er ikke korrekt. Referatene arkiveres i kommunens saksbehandlingssystem P360 som internt notat unntatt offentlighet. De som er tilstede i møtet har tilgang på dokumentene.

Kommentarer til konklusjonene i rapporten.

Rapporten konkluderer med at saken er lite dokumentert og at det foreligger til dels motstridende oppfatninger av hva som har skjedd. Men at det uansett er rådmannens ansvar å sørge for forsvarlig saksbehandling og betryggende kontroll med utbetalinger.

Jeg er selvfølgelig enig med revisjonen med hensyn til Rådmannens ansvar, men mener at ansvaret er ivaretatt.

Med hensyn til saksbehandling har rådmannen påpekt både ovenfor Bystyret og ordfører hvilket ansvar som er lagt til rådmannen i henhold til kommuneloven, og utfordringene en har med dagens praksis der ordfører fremmer saker til politisk behandling uten at saken er utredet. Rådmannen har tatt til etterretning at praksisen er oppretthold og har ivareta sitt ansvar ved å etterlyse saker som ligger hos ordfører der det ikke foreligger politiske vedtak. I denne konkrete saken har rådmannen selv, assisterende rådmann og leder for politisk sekretariat påpekt behov for politisk behandling. Spørsmål om politisk behandling er besvart med behov for ytterligere gjennomgang av mulige tidligere vedtak. Det er ordfører, som leder av formannskap og bystyret, som beslutter om saker er tilstrekkelig utredet til å tas opp til politisk behandling.

Videre mener jeg at kommunen var rettslig forpliktet til å utbetale beløpet som Odd hadde sendt faktura på. Både Odd og jeg var av den klare oppfatning at her var det inngått en bindende avtale i henhold til avtaleloven, selv om det ikke var en skriftlig avtale. Begge parter hadde dessuten innrettet seg etter en avtale, og festen var avholdt. Odd er ikke en profesjonell forretningsaktør i denne sammenheng, og det



Rådmann

Tlf: 35 58 10 00

postmottak@skien.kommune.no

Post: Pb. 158, 3701 Skien

Besøk Rådhuset, Rådhusplassen 2

Bank: 2680.07.01049

Org. Nr.: 938 759 839

www.skien.kommune.no

må antas at en unnlatelse til å utbetale for dem ville fremstå som et klart avtalebrudd, og satt dem i en økonomisk vanskelig situasjon. Odd hadde ingen grunn til å tro at kommunens representanter ikke handlet i samsvar med sine fullmakter. Satt på spissen er min rettslige forståelse i denne sammenheng at kommunen uansett, med overveiende grad av sannsynlighet, ville vært erstatningsrettslig forpliktet i etterkant til å utbetale Odd dette beløpet.

Sett i lys av dette er jeg derfor ikke enig i at selve utbetalingen var dårlig juridisk forankret. Tvert imot mener jeg det forelå et rettslig grunnlag for å utbetale all den stund Odd ikke var å klandre for situasjonen som var oppstått. Det vil etter min mening være helt urimelig at Odd skulle bli skadelidende som følge av utilstrekkelig intern saksbehandling i kommunen.

Med hilsen

Ole Magnus Stensrud
rådmann
3558 1307

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Assisterende rådmann, Jan Petter Johansen, Postboks 158, 3701 SKIEN

Ordfører Hedda Foss Five



SKIEN KOMMUNE

Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Unntatt offentlighet ihht § Offl § 5

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	19/20446-7	15.01.2020

Høringssvar fra ordfører Hedda Foss Five

Jeg takker for tilsendt høringsutkast. Fristen for å gi høringssvar er kort. Jeg konsentrerer meg derfor bare om de mest vesentlige områdene jeg mener ikke er belyst godt nok i rapporten.

Innledningsvis vil jeg peke på Kontrollutvalgets behandling av saken i første møte, hvor rådmannen fikk anledning til å møte og ha talerett, uten at ordfører ble informert og kunne møte samtidig. Det mener jeg er uheldig siden Kommuneloven §9 gir ordfører rett til å møte med talerett, mens derimot Rådmannen, i følge KL § 23, ikke har den samme retten.

Rådmannens synspunkter ble i tillegg offentliggjort gjennom mediene som var tilstede i møtet, på et tidspunkt der saken ikke var til behandling i Kontrollutvalget. Det mener jeg er uheldig, og kan gi et ubalansert inntrykk videre i saksbehandlingen og den offentlige debatten.

Jeg finner også grunn til å påpeke punkt 1.3 «Avgrensning», der det står følgende:
«Det er kjent at ordfører er venn og slektning til en sentralt ansatt i Odds ballklubb, og at gruppeleder for Sosialistisk venstreparti er mor til daglig leder i Odds ballklubb.»

I den grad dette er relevant for saken om gave til Odd, da Kjersti Stordalen verken er i ledelsen i Odd eller har hatt en rolle i kontakten mellom Odd og Skien kommune i denne saken, så ønsker jeg at det skal stå det som er faktum; at «ordfører er kusine med en av salgssjefene i Odds Ballklubb.»

Så vil jeg påpeke følgende; Som dokumentasjon for hendelsesforløpet i denne saken, henvises det mye til formuleringer i "referatene" fra de ukentlige samordningsmøtene mellom ordfører og rådmann. Jeg vil understreke at fra ordførers og varaordførers side har disse "referatene" hele tida blitt oppfattet som referentens egne oppfatninger og notater fra samtalene i møtene, og ikke offisielt godkjente referater. Det har heller ikke vært noe punkt på møteagendaen som har het "godkjenning av referatet". Jeg er kjent med at punkt om "godkjenning av referat" har dukket opp på agendaen og blitt drøftet i samordningsmøtet etter at ny fungerende ordfører og varaordfører har tiltrådt, noe som understreker at dette ikke har vært tydeliggjort tidligere. Jeg synes det er et poeng å understreke dette, da formuleringer i disse "referatene" brukes som gyldig fakta-dokumentasjon og konklusjon i rådmannens og ass.rådmannens argumentasjon, noe jeg er uenig i.



Bystyresekretariatet
Tlf: +47 35 58 13 50
postmottak@skien.kommune.no
Post: Pb. 158, 3701 Skien
Besøk Skien rådhus
Bank: 2680 07 01049
Org. Nr.: 938 759 839

www.skien.kommune.no

Det er nok videre klokt å ha et mer bevisst forhold til slike interne samarbeidsmøter, og være trygg på hva slags samtaler som skal finne sted, og hvorvidt samtalene er å betrakte som offentlige eller interne.

Saken er utredet på bakgrunn av bestemmelser fra Kommuneloven og Skien kommunes delegasjonsreglement for perioden 2015-2019. Delegasjonsreglementet er på flere områder en gjentakelse av bestemmelser i kommuneloven, dog med utfyllende bestemmelser på flere områder.

Konklusjonen avsnitt 1.

Konklusjonene om at det «uansett er rådmannens ansvar, selv om det foreligger motstridene muntlige oppfatninger», er unøyaktig siden Kommuneloven er klar på dette punktet.

Det er rådmannen, og kun rådmannen, som har ansvaret for å sikre at saker blir forsvarlig behandlet, og at det er betryggende kontroll med at utbetalinger skjer i samsvar med budsjett, vedtak og fullmakter.

Dette er, etter min mening, den viktigste konklusjonen å følge opp.

Muntlige avtaler, politiske signaler og lignende, er ikke vedtak.

Når rådmannen la fram forslag om dekning av fakturaen fra Odd ballklub i en tertialrapport, var det uvanlig, men ikke ulovlig. Det var når det ble opplyst at fakturaen var betalt før vedtak, at kommuneloven ikke ble fulgt.

Kommuneloven åpner for vedtak i folkevalgt organ, selv uten saksutredning. KL. § 34.

Kommuneloven er klar på at saker som legges fram av rådmannen skal være forsvarlig utredet. Det kravet stilles ikke til forslag framsatt av folkevalgte. Bakgrunnen for at jeg mener det må med i rapporten er at rapporten kan gi inntrykk av at det kun er rådmannen som kan fremme saker for folkevalgt organ.

Leder av folkevalgt organ har oppgaven og dermed rett til å fremme saker gjennom oppsetting av saksliste. Hva saksutredningen i en slik sak skal være, er ikke lovbestemt.

Skien kommunes delegasjonsreglement gir ordfører en særskilt rett til å fremme saker til folkevalgt organ.

Ny kommunelov, gjeldene fra 1. januar 2020, stadfester dette prinsippet og klargjør tydeligere enn loven som gjaldt i foregående år.

Konklusjonen avsnitt 2.

«Den praksisen som er etablert i Skien, med innslag av parlamentarisme og uformelle politiske avklaringer, er etter vår vurdering i strid med kommuneloven. Praksisen har også bidratt til den dårlige håndteringen av denne saken spesielt, og til å svekke rådmannens muligheter for betryggende kontroll generelt.»

Dette er direkte feil. jf. avsnitt over om KL § 34.

Jeg mener konklusjonen muligens bygger for mye på rådmannens egen vurdering av administrativt og politisk arbeid i Skien kommune. Parlamentarisme er, i følge KL § 20, en helhetlig bestemmelse om at overordnet lederskap i det daglige tillegges folkevalgte. Og at folkevalgte har overordnet ansvar for de saker som legges fram for politisk behandling. Det er da den politiske ledelsen som har ansvar for at saksutredninger er gode nok, og ansvar for at vedtak blir effektivt gjennom direkte kommandolinjer.

Dette har ikke vært, og er ikke, tilfellet i Skien Kommune.

Samtaler mellom administrasjonen og politisk ledelse er en naturlig del av samordningen av saksbehandlingen i formannskapsmodellen som vi styrer kommunen etter, jf. leder av folkevalgt organ sitt ansvar for å sette opp saksliste.

Bruk av formannskapets disposisjonskonto.

Rapporten side 15/ 16:

«Rådmann og assisterende rådmann opplyser også at saken ble diskutert flere ganger i samordningsmøtene høsten 2018 og våren 2019. Deres forståelse er at ordfører hadde forpliktet kommunen overfor daglig leder i Odds ballklubb om først å bidra til jubileumsfesten og senere med 400 000 kr. Rådmann og assisterende rådmann sier at de la til grunn at summen på 400 000 kr lå utenfor ordførers fullmakter. De oppfattet at det var avklart i samordningsmøtene at saken skulle fremmes som egen sak for formannskapet med forslag om inndekning over formannskapets disposisjonskonto. Siden det er sedvane at slike saker fremmes av ordfører, anså rådmannen at hans oppgave var å minne ordfører på dette. Han sier han gjorde dette flere ganger høsten 2018 og våren 2019.»

Rådmannen peker her på at det er sedvane at slike saker fremmes av ordfører. Det er ikke korrekt. Administrasjonen har tidligere fremmet saker til bevilgning direkte fra formannskapets disposisjonskonto, uten konferanse med politisk ledelse. Her har formannskapet pekt på at i saker hvor slik inndekning foreslås, bør det være orientert om til ordfører.

Rapporten peker på at bevilgninger som gjøres av ordfører eller formannskapet fra denne posten i noen tilfeller ikke er behandlet etter kommunelovens bestemmelser. Dette er korrekt, siden formannskap/ bystyre ikke er holdt løpende orientert om bevilgningene som er gjort.

Noen eksempler nevnes også i rapporten.

Et annet godt eksempel i formannskapet 2019 er støtte utenom saksbehandling til Dilsdalen Feriekoloni på 80.000 kroner. Ordfører luftet spørsmålet i et formannskapsmøte, og et enstemmig formannskap var positive. Siden alle mente at dette lå innenfor ordførers fullmakter, ble det ikke saksbehandlet før bevilgning ble gitt.

Det finnes flere slik bevilgninger.

Reglene på dette område må klargjøres bedre, og bystyret må få orientering om bruken i tråd med kommunelovens bestemmelser.

Anbefalingene.

Vedtak om gjennomgang og oppdatering av nytt delegasjonsreglement er allerede vedtatt av bystyret og vil ta opp i seg de anbefalinger som er kommet fra revisjonen.

Kulepunkt 2 tar vel egentlig utgangspunkt i at rådmannen mener det er han som skal legge fram alle innstillinger til vedtak i alle selskaper som ikke styres i direkte linje fra rådmannen.

Problemstillingen er noe søkt.

I kommunale foretak har rådmannen etter KL § 72 noen særlige rettigheter, men ingen instruksjonsrett overfor styret og daglig leder, slik som i kommunens egen linjeorganisasjon.

Vurderingene kan også gjøres når det gjelder Aksjeselskaper, Interkommunale selskaper og stiftelser. Rådmannen har rett og plikt til å ta ordet i slike saker i formannskap og bystyre, dersom rådmannen mener at noe ikke er i tråd med lover og regler.

Noen kommuner behandler ikke generalforsamlingsdokumenter/representantskapsdokumenter/årsmøtedokumenter i bystyret/kommunestyret, noe som er fastsatt som hovedregel i eierskapsmeldingen for Skien kommune.

På denne måten får øverste folkevalgte organ og administrasjonen fullt innsyn og oversikt over alle selskaper kommunen har eierskap i.

Et noe uoversiktlig område er vertskommunesamarbeid. Vertskommunens administrasjon har et

linjeansvar, mens det øverste folkevalgte organ i vertskommunen har begrenset innflytelse.

Avslutning.

Denne saken har satt søkelyset på hvordan kommunen følger opp sitt ansvar og styres i henhold til lover og regler. Sakens omfang og medieomtale har gjort at folkevalgte og administrasjon har gått dypere inn i lovverket og vurdert egen praksis. Det har vært nyttig og lærerikt. Vi er nå inne i en ny periode med ny kommunelov som på mange områder er endret. Arbeidet med nytt delegasjonsreglement må forseres siden vi nå har ny organisering og flere arbeidsområder i kommunen.

Med hilsen

Hedda Foss Five
ordfører

Torstein Roalkvam
leder bystyresekretariatet
3558 1305

Brevet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 8. november 2019.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden fra oppstartsbrev ble sendt til rapporten ble sendt på høring.

Innsamling av data

For å undersøke arbeidet med henvendelsen fra Odds ballklubb om økonomisk bidrag til feiring av klubbens 125-årsjubileum, har vi gjennomgått flere kommunale dokumenter. Det omfatter politiske saker som har betydning for saken, og kommunale reglementer og instruks. Sistnevnte inkluderer Delegasjons- og saksbehandlingsreglement 2015-2019, Økonomistyringsinstruks for kommunalsjefer, Delegering av myndighet i budsjettsaker og Reglement for attestasjon og anvisning i Skien kommune.

Vi har også gjennomgått referater fra samordningsmøtene for årene 2018 og 2019, og e-poster mellom de sentrale aktørene i saken.

Vi har intervjuet ordfører og varaordfører for perioden 2015-2019, samt rådmann, assisterende rådmann og leder for bystyresekretariatet. Referater fra intervjuene er verifisert. Videre har vi innhentet informasjon via e-post fra leder for bystyresekretariatet, kultursjefen, arkivet og økonomiavdelingen. Vi har også innhentet informasjon via e-post fra daglig leder i Odds ballklubb.

Vi har sendt en spørreundersøkelse til gruppelederne og medlemmene i formannskapet i perioden 2015 – 2019. I denne perioden bestod formannskapet av 13 personer mens i bystyret satt det 10 gruppeledere. Alle gruppelederne bortsett fra en satt i formannskapet, mens i formannskapet hadde fire medlemmer som ikke var gruppeleder. Totalt sendte vi undersøkelsen til 14 personer. Alle spørsmålene hadde åpen svarmulighet. Vi fikk 12 svar. De to som ikke svarte var en del av posisjonspartiene.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Ifølge vedtatt prosjektplan skal revisjonen kartlegge prosessen fra kontakten mellom Odds ballklubb og representanter for Skien kommune ble opprettet juni 2018 til den politiske behandlingen høsten 2019. Under arbeidet med kartleggingen så vi at kildegrunnet for denne forvaltningsrevisjonen var noe annerledes enn i de fleste andre revisjoner. Det finnes få skriftlige kilder der et eventuelt økonomisk bidrag fra kommunen til 125-årsjubileumsfest til Odds ballklubb er omtalt. Videre har sentrale personer i saken ulike oppfatninger av om innholdet i deler av de skriftlige kildene er korrekt. De samme personene har også til dels ulike oppfatninger av hendelsesforløpet i saken.

Vår undersøkelse bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnet, og mener at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven 2018 § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside www.vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven 2018 § 24-2. Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon²⁹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det

²⁹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av

Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no