



Vurdering av

Haugesund kommunes

beslutningsprosesser og vedtak i

”Terrasaken”

Forord

KPMG har etter oppdrag fra kontrollutvalget i Haugesund kommune gjennomført en vurdering av kommunens behandlingsprosesser og vedtak i den såkalte "Terra-saken". KPMG har arbeidet ut i fra mandat gitt av kontrollutvalget, se vedlegg 1.

Arbeidet med rapporten har foregått i perioden desember 2007 – februar 2008

Oslo, 6. februar 2008



Stein –Ragnar Noreng
Partner

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	7
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL	7
1.2 MANDAT	7
1.3 METODE OG GJENNOMFØRING	7
2. SAKSFORBEREDELSEN TIL BYSTYRETS MØTE FEBRUAR 2004	8
2.1 PROBLEMSTILLINGER	8
2.2 FAKTABESKRIVELSE	8
2.3 VURDERINGER	9
2.4 KONKLUSJON	12
3. IVERKSETTELSE AV BYSTYRETS VEDTAK	13
3.1 PROBLEMSTILLINGER	13
3.2 FAKTABESKRIVELSE	13
3.3 VURDERINGER	15
3.4 KONKLUSJON	17
4. OPPFØLGING OG ENDRING AV AVTALEN, OMSTRUKTURERING AV PRODUKTET	17
4.1 PROBLEMSTILLINGER	17
4.2 FAKTABESKRIVELSE	17
4.3 VURDERINGER	19
4.4 KONKLUSJONER	21
5. ØVRIGE PROBLEMSTILLINGER	22
5.1 ETISK REGELVERK	22
5.1.1 <i>Problemstillinger</i>	22
5.1.2 <i>Fakta</i>	22
5.1.3 <i>Vurderinger</i>	22
5.1.4 <i>Konklusjon</i>	22
5.2 REVISORS ROLLE.....	23
5.2.1 <i>Problemstilling</i>	23
5.2.2 <i>Fakta</i>	23
5.2.3 <i>Vurderinger</i>	23
5.2.4 <i>Konklusjon</i>	25
6. OPPSUMMERING	25
7. ANDRE FORHOLD	26
8. VEDLEGG 1:	27
9. VEDLEGG 2	28
10. VEDLEGG 3	30

Sammendrag

Bystyrets behandling

Bystyret i Haugesund kommune vedtok i februar 2004 et forslag om rekonstruksjon av utbytte fra Haugaland Kraft. Totalt var det kr. 231 mill som ble vedtatt plassert i finansmarkedet gjennom en såkalt CLN-obligasjon. Investeringsperioden ble avgrenset til 2011.

Bakgrunnen for bystyrets vedtak var en innstilling fra rådmannen. Rådmannen redegjorde i saksframlegget til formannskapet og bystyret om avkastningsmuligheter, risiko og lovlighet. Rådmannens konklusjoner var at risikoen ble ansett som lav, og at transaksjonen måtte være lovlig iht. kommunelovens § 50 om låneopptak. Vurderinger etter § 52 om finansiell risiko ble ikke behandlet i saksframlegget.

Saken ble fremmet i en periode der Haugesund kommune hadde store økonomiske utfordringer. Ordføreren sier i sitt intervju med KPMG blant annet at: "Kommunen var i en ganske presset økonomisk situasjon, blant annet med nedbemanning. Man hadde ingen buffere i økonomien. Bystyret hadde derfor tidligere gitt rådmannen pålegg om en årlig effektivisering på 24 millioner kroner." Det er med dette bakteppet forslaget om omstrukturering av kommunens utbytte fra Haugaland Kraft må vurderes både mht. mulig gevinst og risiko.

Innstillingen bygde på et opplegg som var utarbeidet og ble presentert av Terra Fonds. Dette selskapet hadde allerede tilrettelagt og solgt liknende konstruksjoner til andre kommuner med kraftinntekter. På dette tidspunktet var det allerede etablert samarbeid mellom Terragruppen og Haugesund kommune gjennom en låneforvaltningsavtale med Terra Fonds / Terra Kapitalforvaltning tilbake til 2000. Haugesund kommune sammen med andre "kraftkommuner" hadde gjennom en periode utviklet et nært samarbeidsforhold med de ulike selskapene i Terragruppen.

I rådmannens saksframlegg sto det at kommunen kunne oppnå en meravkastning i en 8 års investeringsperiode på til sammen ca 20 mill kroner. I forkant av bystyremøtet holdt Terra Fonds en presentasjon hvor forventet meravkastning ble anslått til 13,6 mill kr. Det er ingen av våre intervjuobjekter som har kunnet opplyse oss om hvordan denne forskjellen ble forklart for bystyret.

Bystyret vedtok også i sitt møte at megleroppdraget i forbindelse med restruktureringen skulle konkurranseutsettes.

Det er KPMGs vurdering at administrasjonens saksutredning ikke var tilfredsstillende i forhold til kravene i kommunelovens § 23. Vi bygger vår vurdering på følgende forhold:

- Lovligheten i forhold til kommunelovens § 50 om låneopptak var ikke tilstrekkelig utredet. Det bli vist til rundskriv nr H-15/03 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Etter vår oppfatning omtaler dette rundskrivet ikke alle de forhold som gjorde seg gjeldende for Haugesund sin situasjon og administrasjonen burde derfor foretatt en selvstendig utredning av forholdet.
- Lovligheten av finansplasseringene i forhold til § 52 om finansiell risiko ble ikke omtalt i saksutredningen. Dette forholdet var av vesentlig betydning for bystyrets vurdering og beslutning.
- Sammenligningen av både avkastning og risiko ved de to investeringsalternativer som ble presentert, ble ikke fremstilt på en tilfredsstillende måte. I det ene tilfellet ble kun forventet avkastning presentert, mens for det andre alternativet ble kun forventede kostnader presentert.
- Saksutredningen burde inneholdt ytterligere alternativer som kunne belyst risikoene i investeringene.

- Rådmannen opplyste i saksutredningen at "Finansmarkedet blir komplisert for oss som ikke arbeider med dette til daglig." Til tross for dette ble det ikke innhentet bistand fra uavhengig ekstern kompetanse.

Oppfølging av vedtaket:

Bystyret vedtok blant annet at valg av megler skulle avgjøres av rådmannen etter konkurranseutsetting av oppdraget. Dette forslaget kom opp i bystyret for å gi muligheter for Haugesund kommune til å vurdere alternative opplegg for håndtering av kommunens utbytte fra Haugaland Kraft, samt få bedre oversikt over risikoen i investeringene. Rådmannen inngikk mandatavtale med Terra Fonds uten slik konkurranseutsetting, og uten å fremme saken på nytt for bystyret. Megler- og produktavtalene ble signert av rådmann og økonomisjef.

Det ble ikke gitt informasjon fra rådmannen til formannskapet om hvordan bystyrets vedtak var iverksatt. Det ble heller aldri reist spørsmål fra formannskapet side til rådmannen om hva som var gjort for å etterleve bystyrets forutsetning om konkurranseutsetting. Dette viser etter vår oppfatning at kommunikasjonen mellom rådmannen og formannskapet ikke fungerte tilfredsstillende i denne saken.

Det ble ikke investert i en CLN-obligasjon utstedt av Statkraft slik det fremkom av bystyrets vedtak og den senere inngåtte mandatavtalen med Terra Fonds. I stedet ble det investert i en CLN med en Statkraftobligasjon som sikkerhet inne i selve CLN-konstruksjonen. Forskjellen innebar at investeringen inkluderte en markedspriserisiko på Statkraftobligasjonen ved hver inntruffet kreditthendelse, noe som ikke ville vært tilfellet ved en direkteinvestering i Statkraft. Endringen medførte derfor en prinsipiell forskjell i risikoeksponeringen. Tidligere økonomisjef opplyser til oss at det ikke var "*intensjonen at Statkraft skulle utstede kredittobligasjonen*".

Senere endringer av investeringen:

Terra Securities tok allerede i august 2004 opp med økonomisjefen i Haugesund kommune behovet for å øke kredittisikoeksponeringen i CLN-konstruksjonen. Dette skulle gjøres for å oppnå den meravkastningen som var presentert for bystyret noen måneder tidligere. En slik endring ble foretatt i september 2005. Ordlyden i bystyrets vedtak ga ikke klare begrensninger i kredittrisikoen i CLN-konstruksjonen. Det er derfor vår oppfatning at denne endringen i investeringen ikke var i strid med bystyrets vedtak.

I november 2005 inntraff det en såkalt kreditthendelse i en av de underliggende referanse kredittene i CLN-obligasjonen. Kommunens administrasjon hadde ikke etablert oppfølgingsrutiner, og ble ikke kjent med dette før Terra Securities informerte om forholdet i mars 2006. På bakgrunn av kreditthendelsen og nedgraderingen av ratingen til andre underliggende referanse kreditter, anbefalte Terra Securities å endre kommunens investering fra en CLN til en CDO. Økonomisjefen signerte i april samme år en fullmakt til Terra Securities om å endre investeringen i samsvar med anbefalingen. Rådmannen oppgir til oss at hun ikke husker om hun godkjente utstedelsen av denne fullmakten.

Etter vår oppfatning medførte overgangen fra CLN til CDO en reell endring i kommunens risikoeksponering. Dette innebar en endring i innretningen av kredittrisikoen fordi en CDO har andre egenskaper når det gjelder å fordele risikoeksponering mellom investorene. Men det førte også til en betydelig endring av kommunens markeds- og likviditetsrisiko.

Bystyrets vedtak fra februar 2004 inneholdt heller ingen fullmakter utover en investering i CLN. Etter vår oppfatning gikk derfor administrasjonen ut over sine fullmakter ved denne endringen. Bystyret ble først gjort kjent med produktbyttet i administrasjonens tertialrapport for 1. tertial 2006. Rapporten ble behandlet i bystyret i juni 2006, dvs. to måneder etter at transaksjonen var gjennomført. Den risikovurderingen som ble gitt av en CDO i

tertialrapporten er heller ikke dekkende og korrekt. Rapporten, som også inneholdt en mengde annen informasjon om kommunens drift, ble tatt til etterretning av bystyret.

Administrasjonen etablerte ikke oppfølgings- og rapporteringsprosedyrer av investeringen i samsvar med kommunens finansreglement og forskrift til kommunelovens § 52.

Kommunerevisjonen ble kjent med kommunens mulige restrukturering av utbytte og renteinntekter fra Haugaland Kraft i november 2003. Kommunerevisor deltok da på et møte med Terra Fonds og administrativ ledelse i kommunen. Revisor reiste i møtet spørsmål om lovligheten i forhold til kommunelovens § 50. Etter å ha mottatt kopi av Kommunal- og regionaldepartementets brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane fra Terra Fonds, avsluttet revisor sin vurdering av dette forholdet. Revisor reiste ikke spørsmål om lovligheten i forhold til kommunelovens § 52.

Etter vår oppfatning følger det av kommunelovens bestemmelser om regnskapsrevisjon og god kommunal revisjonskikk, at kommunerevisjonen i den aktuelle perioden burde revidert den økonomiske internkontrollen på området. Slike revisjoner ville etter all sannsynlighet ha avdekket at administrasjonen hadde gått ut over sine fullmakter ved endring av investeringen, og at det ikke var etablert oppfølgings- og rapporteringsprosedyrer knyttet til investeringen.

Forholdet til kommunens etiske regelverk:

Vi har gjennom intervjuer med kommunens administrative ledelse og ordfører, samt i et skriftlig notat fra tidligere økonomisjef, fått opplysninger om i hvilken grad disse har deltatt på sosiale arrangementer, turer og lignende helt eller delvis betalt av et av Terraselskapene. I henhold til denne informasjonen har omfanget av slike hendelser vært begrenset og ikke i sammenheng med situasjoner hvor kommunen har vært i en tilbudssituasjon med Terraselskaper.

Ut over dette har vårt mandat gitt begrensede muligheter for å verifisere omfanget av og innholdet i Terra Fonds/Terra Securities kostnader knyttet til Haugesund kommunes kundeforhold.

Politikernes rolle:

Ordførerens og det øvrige bystyrets behandling av saken må vurderes i lys av den informasjonen som ble gitt fra kommunens fagmyndighet innenfor finansområdet. Det kan hevdes at ordfører eller andre i formannskapet som økonomiutvalg burde stilt spørsmål om kommunens kompetanse til å vurdere og evt. senere følge opp en slik spesiell investering siden rådmannen selv antyder kompetansemangel i sitt saksframlegg. Fylkesmannen i Nordland påpeker liknende krav når han skriver i sitt brev til Hattfjelldal kommune 21. januar 2008 blant annet at: *”Det må likevel understrekes at kommunestyret selv har ansvar for å stille nødvendige kritiske spørsmål før vedtak fattes.”*

Det er KPMGs vurdering at bystyret måtte forholde seg til saksframlegget. De fikk dessuten etter eget initiativ presentert vurderinger direkte fra meglerselskapet. Noen i bystyret stilte etter vår vurdering viktige spørsmål. Det er mer tvilsomt om det var riktig faginstans som ga dem svarene.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Høsten 2007 ble det i media satt fokus på 8 kraftkommuners investeringer av fremtidige kraftinntekter. Haugesund var en av kommunene som hadde investert med bistand fra Terra Fonds.

I lys av det som fremkom, engasjerte kontrollutvalget i Haugesund kommune KPMG til å foreta en vurdering av kommunens egen rolle i saken.

1.2 Mandat

Mandatet fra kontrollutvalget er inndelt i 4 hovedproblemstillinger som utvalget ønsker å få belyst og vurdert:

- Saksforberedelsen og saksfremlegget i sak PS 04/017 "Rekonstruering av utbytte fra Haugaland Kraft"
- Hvordan vedtaket i sak PS 04/017 er iverksatt
- Om avtalen(e) som er inngått i denne saken er i tråd med retningslinjer vedtatt av bystyret, herunder kommunens finansstrategi PS 04/015
- Hvordan nevnte avtale(r) inngått i finansmarkedet er fulgt opp, herunder endringer og disposisjoner som er foretatt.

Fullstendig mandat ligger som vedlegg til rapporten. Se vedlegg 2.

Mandatet ble klarlagt i møte mellom KPMG og kontrollutvalget 18.12.07, og ytterligere presisert i e-post fra utvalgets nestleder 22.12.07.

Etter avtale med kommunen, er det problemstillingene som er skissert i mandatet som skal belyses, og dermed faller innenfor KPMGs oppdrag. Oppdraget omfatter således ikke vurderinger som går utover nevnte problemstillinger.

Evalueringen omfatter perioden fra september 2003 til oktober 2007.

1.3 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført ved dokumentanalyse og intervjuer med følgende personer i kommunen:

- Rådmannen
- Nåværende økonomisjef
- Tidligere og nåværende kommune-revisor
- Ordføreren og varaordfører i forrige valgperiode
- To representanter for opposisjonen i forrige valgperiode, samt et formannskapsmedlem.

Tidligere økonomisjef er ikke lenger tilsatt i Haugesund kommune. Vedkommende ønsket ikke å la seg intervju, men har utarbeidet et notat der hun beskriver sin befattning med saken. KPMG hadde på forhånd oversendt skriftlige spørsmål til vedkommende. Notatet besvarer ikke alle spørsmål fra KPMG. Vi var avskåret fra oppfølgingsspørsmål fordi vedkommende i e-post til KPMG understreket at hun "kommer ikke med ytterligere informasjon/kommentarer til saken".

Som grunnlag for vår vurdering er det innhentet dokumentasjon som omfatter blant annet:

- Kommunens finansstrategi, etisk regelverk og internt regelverk for delegering av fullmakter til administrasjonen.
- Lysarkpresentasjoner fra Terra Fonds ved ulike anledninger.
- Avtaler og kontrakter mellom kommunen og Terra Fonds/Terra Securities.
- Saksdokumenter og vedtak fra formannskapet og bystyrets ulike behandlinger.
- Korrespondanse i sakens anledning, herunder e-post forelagt KPMG av kontrollutvalget.
- Reiseredokumentasjon for ordfører, rådmann, samt tidligere og nåværende økonomisjef..

Utkast til rapport ble den 1.februar sendt følgende personer til uttalelse: Ordfører, rådmann, tidligere og nåværende økonomisjef, tidligere og nåværende

revisor, ett formannskapsmedlem fra forrige periode, samt til kontrollutvalget. Alle innspillene er vurdert av KPMG, og den enkelte er tilskrevet om hvordan KPMG har hensyntatt disse i rapporten.

2. Saksforberedelsen til bystyrets møte februar 2004

2.1 Problemstillinger

I hvilken grad har rådmannens saksframlegg oppfylt kravene i kommunelovens § 23 om forsvarlig saksbehandling?

2.2 Faktabeskrivelse

Haugesund kommune inngikk rammeavtale med Terra Fonds i mai 2000. Rammeavtalen omfattet aktiv forvaltning av kommunens låneportefølje. Avtalen ble endret i februar 2002 fordi Terra Kapitalforvaltning ble kommunens avtalepart vedr. forvaltning. I hele perioden fra 2000 og fram til denne saken startet i 2003 hadde representanter for de ulike Terraselskapene og Haugesund kommune utviklet et forhold som beskrives fra kommunen som et godt og tillitsfullt samarbeid. Representanter for kommunen var ved ulike anledninger med på faglige møter og seminarer i regi av Terra Fonds. Tidligere økonomisjef beskriver i notat til KPMG forholdet til Terra på følgende måte:

"Jeg hadde full tillit til Terra og opplevde at de hadde god kunnskap om kommunale lover og forskrifter. Alle råd jeg mottok opplevde jeg som gjennomtenkte og til felles beste, dvs at kommunen kom godt ut av det og Terra fikk honorar."

På et seminar i august 2003 som Terra Fonds holdt i Edinburgh for flere kommuner, deltok økonomisjefen i Haugesund kommune. Her ble Haugesund kommune informert om alternative muligheter for restrukturering av kommunenes kraftinntekter. Ved et møte 11. november 2003 konkretiserte Terra Fonds sitt opplegg for Haugesund og Karmøy kommuner. Rådmennene og økonomisjefene fra begge kommunene sammen med felles revisjonssjef var med på presentasjonen.

Fra revisors side ble det reist innvendinger om at det skisserte opplegget måtte ansees som et lån, og at opplegget derfor var i strid med kommunelovens § 50. Dette ble tilbakevist fra Terra Fonds side, og kommunens revisor mottok dagen etter brev fra Terra Fonds der det ble vist til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet fra september 2002 til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som redegjorde for tolkning av kommunelovens § 50. Revisor opplyser også at økonomisjefene i dette møtet stilte kritiske spørsmål om risikoen i det presenterte opplegget.

Til formannskapets møte 11.februar 04 utarbeidet økonomisjefen på vegne av rådmannen et saksframlegg med innstilling. Innholdet i saksframlegget bygde på det presentasjonsmateriellet som Terra Fonds hadde utarbeidet.

Saksframlegget redegjorde for hvordan aksjeutbytter og renter på lån fra Haugaland Kraft fram til 2011 kunne frigjøres ved en transaksjon i finansmarkedet hvor den frigjorte kapitalen deretter kunne investeres i finansmarkedene. Hensikten med disse transaksjonene skulle være å øke kommunens framtidige inntekter.

Saksframlegget omtalte også lovligheten ved frigjøringen av kapitalen i forhold til kommunelovens § 50 om låneopptak. Lovligheten av plasseringen av den frigjorte kapitalen etter kommunelovens § 52 om finansiell risiko ble ikke omtalt.

Kredittrisikoen ble beskrevet som lav, men likevel noe høyere enn kjøp av obligasjoner utstedt av gjennomsnittet av norske sparebanker.

Saksframlegget konkluderte med at rådmannen ga følgende vurdering:

"Finansmarkedet blir komplisert for oss som ikke arbeider med dette til daglig. Det er derfor tungt å sette seg inn i denne saken, men jeg har prøvd å legge den fram så enkelt som mulig, samtidig som det blir korrekt."

Verken ordføreren eller andre medlemmer av formannskapet var på noe tidspunkt informert om arbeidet med saks-

forberedelsen. Når det gjelder revisors deltakelse er dette behandlet i eget kapittel, se kap. 5.2.

Det ble ikke benyttet uavhengige eksterne rådgivere i saksforberedelsene.

2.3 Vurderinger

For at saksbehandlingen skal kunne sies å være forsvarlig legger vi til grunn at saksframlegget gir en dekkende og korrekt beskrivelse og vurdering av følgende forhold:

1. bakgrunnen for og beskrivelsen av de planlagte transaksjoner
2. risikoen i de alternative løsningene
3. lovligheten av de foreslåtte transaksjonene
4. alternative løsninger, og fordeler og ulemper ved de ulike alternativene
5. administrasjonens kapasitet og kompetanse i forhold til å gjennomføre og følge opp ulike typer transaksjoner og posisjoner

Er bakgrunnen for og beskrivelsen av de planlagte transaksjoner dekkende og korrekt beskrevet?

Saksutredningen gjorde rede for hovedtrekkene i den planlagte restruktureringen og de instrumenter som ble planlagt benyttet i den forbindelse. Hovedtrekkene i hvordan disse instrumentene fungerer ble også angitt.

Saksutredningen gjorde ikke rede for årsaken til at rådmannen fremmet denne saken overfor formannskapet. Ordføreren sier i intervju med KPMG at: *”Kommunen var i en ganske presset økonomisk situasjon, blant annet med nedbemanning. Man hadde ingen buffere i økonomien. Bystyret hadde derfor tidligere gitt rådmannen pålegg om en årlig effektivisering på 24 millioner kroner.”* Det er med dette bakteppet forslaget om omstrukturering av kommunens utbytte fra Haugaland Kraft må vurderes.

Er risikoen i de alternative løsningene dekkende og korrekt beskrevet?

I beskrivelsen av konseptet heter det at den frigjorte nåverdien plasseres tilbake til finansmarkedet i rentebærende verdipapirer med lav risiko.

I beskrivelsen av CLN sies det at slike typisk utstedes av svært solide selskaper. Saksutredningen indikerer at risikoen i plasseringen er litt høyere enn ved en gjennomsnittlig sparebankplassering. Det opplyses at estimert sannsynlighet for en kreditthendelse i porteføljen av underliggende kredittderivater er 1,1 % og med en estimert tapsgrad på 50 %. Dette sammenlignes med en tilsvarende sammen-setning av norske sparebanker som vil ha en risiko på 0,92 %. Her oppgis det ingen forventet tapsgrad. Den reelle risiko-forskjellen kan være større enn det saksutredningen gir uttrykk for. Tapsgraden ved en kreditthendelse i en sparebank kan tenkes å være lavere enn 50 %, men da det ikke har inntruffet konkurser i norske sparebanker i moderne tid finnes det ikke relevant statistikk for å estimere denne prosentsatsen. I så tilfelle blir forskjellen i forventet tap større enn det de oppgitte forskjellene i sannsynlighet for kreditthendelser indikerer. Sammenligningen med en investering i norske sparebanker i saksutredningen var hentet fra Terra Fonds sine presentasjoner. Etter vår oppfatning bidro ikke dette momentet til å få fram den reelle risikoen i CLN-investeringen.

Det heter videre i saksutredningen at: *”Terra Fonds hevder at CLN gir enten høyere avkastning til samme risiko, eller samme avkastning til lavere risiko”.* Denne påstanden gjelder for alle diversifiserte porteføljer og ikke kun CLN. Utredningen er likevel korrekt på punktet at det i praksis vil kunne være enklere å etablere en slik diversifisering gjennom skreddersydde kredittderivater enn gjennom direkte obligasjonsinvesteringer.

Det ble i saksutredningen gjort et poeng av at plasseringene: *”skal skje gjennom Statkraft”.* Det synes klart at argumentasjonen omkring Statkraft ble benyttet for å understreke at det skulle være lav risiko i plasseringen, og dette ser ut til å samsvare med de faktiske forutsetningene på det tidspunktet som saksutredningen utarbeides. I mandatavtalen som Haugesund kommune inngikk med Terra Fonds etter bystyrevedtaket, men forut for plasseringene, fremgikk det som en klar

forutsetning at obligasjonen skulle utstedes av Statkraft.

I avslutningen fra rådmannen heter det: *"Da bygges det opp et "fond" (i Statkraft) som med tillegg av renter gir ca kr 20 000.000 ved avtalens utløp (det 8.nde året)."* I realiteten skal det ikke bygges opp noe fond i Statkraft ved den skisserte strukturen. Kommunen skal derimot tilbakebetale i løpet av de 8 årene en så stor andel av det opprinnelig mottatte beløpet at den gjenstående restgjelden vil være ca 20 mill kroner lavere enn forventet restverdi på plasseringen.

Dersom investeringens restverdi (på grunn av et større kreditttap enn forventet) etter 8 år blir lavere enn forventet, vil også differansen mellom restgjelden i swapen og investeringens restverdi være tilsvarende lavere. Begrepsbruken om et oppbygd fond i Statkraft beskriver, slik vi leser dette, en større trygghet for lønnsomheten i investeringen enn det som det i realiteten er grunnlag for.

Saksutredningen drøftet kreditt- og renterisikoen i plasseringen. Plasseringen innebar også markedsrisiko (risiko for svingninger i plasseringens markedsverdi) og likviditetsrisiko (risiko for at plasseringen kan være vanskelig å realisere på det ønskelige tidspunkt). Hvis plasseringer var ment å være "holde-til-forfall-plasseringer" kan man i utgangspunktet hevde at slike risikomomenter er mindre relevante enn de to andre. Det kom ikke eksplisitt fram i saksutredningen at det var ment å være en holde-til-forfall-plassering. Det kan imidlertid i løpet av en periode på 8 år tenkes å oppstå situasjoner hvor kommunen kan få behov for, eller ønsker, å realisere eller endre på sin plassering. Det kan for eksempel oppstå i en situasjon hvor man vurderer forventningene til utviklingen i risikoen på de underliggende kreditter som negativ og dermed ønsker å endre sin plasseringsstrategi. I en fullstendig redegjørelse for risikobildet i plasseringene burde derfor også markedsrisiko og likviditetsrisiko vært tatt med. I dette tilfellet viste det seg at Terra Fonds umiddelbart etter plasseringen i juni 2004,

tok opp spørsmålet om å endre CLN. Senere (i 2006) endret man også investeringen fra en CLN til en CDO. Den praktiske håndteringen av dette viste at markedsrisiko var et høyst aktuelt tema i saksutredningen.

Etter vår oppfatning bidro alle de forholdene som er omtalt ovenfor til å skape et inntrykk av at det var snakk om en investering med svært lav risiko. Sammenligninger med investeringer i norske sparebanker, henvisning til en Statkraftobligasjon samt et fond som skulle bygges opp i Statkraft, bidro både enkeltvis og samlet til at formannskapet og bystyret ble gitt et ufullstendig inntrykk av både den prinsipielle og reelle risikoen i investeringen.

Er lovligheten av de foreslåtte transaksjonene dekkende og korrekt beskrevet?

Restruktureringen av utbyttet berører 2 lovbestemmelser. Dette er kommunelovens § 50 om låneopptak (nullkupongswapen) og § 52 som forbyr at kommunene tar vesentlig finansiell risiko (plasseringen av midlene).

I saksutredningen ble lovligheten av plasseringen vurdert i forhold til kommunelovens §§ 50 nr 1 og 59 a. Det ble henvist til rundskriv nr H-15/03 fra Kommunal- og regionaldepartementet, som konkluderer med at finansielt salg av konsesjonskraft ikke kan likestilles med lån. Det ble også henvist til departementets vurderinger fra september 2002.

Etter vår vurdering foreligger det to premisser i departementets vurderinger fra 2002 som burde vært avklart nærmere av Haugesund kommune. For det første gjaldt vurderingene i 2002 finansielt salg av konsesjonskraft, som var prissikret for hele 10-årsperioden. På den måten oppstod ikke noen udekket betalingsplikt i fremtiden. I Haugesund kommune sitt tilfelle var det ikke omstrukturering av konsesjonskraft, men aksjeutbytte og renteinntekter. Videre vil en udekket fremtidig betalingsplikt kunne oppstå. Nullkupongswapen er strukturert med en relativt stor restbetaling etter 8 år. Dersom mange kreditthendelser

skulle oppstå i CLN-konstruksjonen, ville det være risiko for at restverdien av investeringen ikke er tilstrekkelig stor til å dekke restforfallet på nullkupongswapen.

Disse to forholdene gjør at kommunen etter vår vurdering burde foretatt en nærmere vurdering av forholdet til kommunelovens § 50 nr 1 ut over rundskrivet fra departementet. Tidligere økonomisjef opplyser i sitt notat til KPMG at: *"Et kontraktsfestet utbytte ble vurdert likestilt med konsesjonskraftinntekter."* Det framgår ikke hvem som vurderte dette. Vi har heller ikke funnet dokumenter hvor grunnlaget for en slik vurdering fremkommer. Vår konklusjon er uansett at en slik vurdering var feil.

I kommunelovens § 52 nr 3 heter det at kommuner skal forvalte sine finansielle midler på en slik måte at det ikke oppstår vesentlig finansiell risiko. I sin vurdering fra 2002 presiserer departementet at det legger til grunn at den berørte kommunen ikke har tatt risiko som bryter med regelverket. I saksutredningen til Haugesund kommune er det gjort vurderinger av plasseringens risiko jfr. vår vurdering av denne ovenfor. Det er ikke foretatt noen eksplisitt vurdering opp mot bestemmelsen i kommunelovens § 52. Rådmannen oppgir i intervju med oss at årsaken til dette var tillit til Terras vurdering av risikoen, samt at revisor ikke har tatt opp dette forholdet. Etter vår oppfatning burde økonomisjefen og rådmannen analysert risikoen på selvstendig grunnlag. På grunn av deres egen mangelfulle kunnskap om produktet, plasseringens komplekse karakter og størrelse, burde administrasjonen sørget for å hente inn ekstern kompetanse til en slik vurdering.

Er alternative løsninger, og fordeler og ulemper ved de ulike alternativene dekkende og korrekt beskrevet?

For den delen av transaksjonen som vedrører omstrukturering av utbytte til et engangsbeløp (nullkupongswapen) som kan plasseres i markedet, er det kun skissert en løsning. Det er her vanskelig å se for seg relevante, alternative modeller dersom man først ønsker å foreta en slik restrukturering.

For denne delen av transaksjonen vurderes ikke skissering av alternativer som en relevant problemstilling.

I forhold til håndteringen av den renterisikoen som oppstår gjennom nullkupongswapen skisseres de to relevante alternativene.

For plasseringen av de frigjorte midlene beskrives to alternative løsninger: Enten kjøp av enkeltobligasjoner eller investeringer i en Credit Linked Note (CLN). Ingen andre alternativer presenteres. Teoretisk sett kan det tenkes en rekke andre løsninger. Men for å oppnå best mulig samkjøring av kontantstrømmene begrenser i praksis investeringsuniverset seg til ulike typer plasseringer i rentebærende instrumenter. Det ville likevel vært relevant å vurdere for eksempel andre typer strukturerte produkter. Slike utstedes i ulike transjer med ulik risiko og ulik avkastning. Ved å sammenstille et større utvalg slike produkttyper med ulik rating ville saksutredningen i større grad illustrert sammenhengen mellom avkastning og risiko, samt vist variasjonsbredden i alternative investeringer.

I saksutredningen ble det gitt en sammenligning av kreditttrisikoen ved de to skisserte alternative løsningene. Det ble også gitt en vurdering av hvor godt de to alternativene egner seg i forhold til å etablere samkjøring av kontantstrømmer.

I beskrivelsen av konseptet angis en forventet meravkastning på 1,0 til 1,5 %. De tallene som ble oppgitt samsvarer med de forventinger som ble presentert for kommunen i forkant av saksutredningen, og gjentatt for bystyret 25.02.04. Det ble i saksutredningen opplyst at meravkastningen i løpet av investeringsperioden ville akkumulere seg opp til ca 20 mill kr. Dette samsvarer med tall som er benyttet i presentasjoner fra Terra Fonds forut for bystyrebehandlingen. I Terra Fonds sin presentasjon for bystyret den 25.02.04 var imidlertid forventet avkastning redusert fra de tidligere benyttede ca 20 mill kroner til ca 13,6 mill kroner. Vi har ikke fått informasjon om, og eventuelt hva avviket ble forklart med i bystyremøtet.

Terra Fonds opplyste i et notat til Haugesund kommune i juni 2004 at forventet avkastning fra de gjennomførte transaksjoner ville bli lavere enn tidligere antatt. De forklarte dette med lavere kredittrisikokseponering. Notatet ble utarbeidet etter at transaksjonen var blitt gjennomført.

For det skisserte alternativet (direkte plasseringer i obligasjoner) ble det ikke gitt noe estimat på forventet avkastning. Imidlertid ble det skissert at det vil påløpe forvaltningskostnader med 0,1-0,2 % og et "effektivitetstap" på 0,2-0,3 %, dvs. en samlet kostnadsfaktor på 0,3-0,5 %. For CLN-alternativet opplyste saksutredningen ikke noe om verken direkte eller indirekte kostnader.

Etter vår vurdering gir saksutredningen ikke et fullt dekkende bilde av alternativene. I det ene alternativet vises bare forventet avkastning, mens for det andre alternativet vises kun forventede kostnader. Selve saksutredningen avviker også fra Terra Fonds sin presentasjon i møtet på det punktet som vedrører forventet avkastning. Vi legger til grunn at dette var et vesentlig punkt for bystyret.

Er administrasjonens kapasitet og kompetanse i forhold til å gjennomføre og følge opp ulike typer transaksjoner og posisjoner korrekt og dekkende beskrevet?

Det kan ikke anses som forsvarlig å gjennomføre betydelige investeringer dersom man ikke har de ressurser som er nødvendige for å følge opp investeringen. I tillegg til å vurdere den finansielle risikoen, burde derfor saksutredningen også vurdert administrasjonens forutsetninger til å gjennomføre og følge opp transaksjonene og posisjonene, og i hvilken grad administrasjonen hadde behov for å knytte til seg uavhengig ekstern kompetanse.

Rådmannen skrev i sin innstilling til formannskapet: *"Finansmarkedet blir komplisert for oss som ikke arbeider med dette daglig. Det er derfor tungt å sette seg inn i denne saken, men jeg har prøvd å legge den fram så enkelt som mulig, samtidig som den blir korrekt."*

Utover dette ble det ikke gitt noen redegjørelse for administrasjonens kapasitet og kompetanse i forhold til å gjennomføre og følge opp denne type transaksjoner og posisjoner. Det er derfor uklart ut fra saksutredningen om rådmannen mente at man hadde tilstrekkelig kompetanse i administrasjonen.

Rådmannen bekrefter i intervju at det ikke på noe tidspunkt ble vurdert å hente inn ekstern kompetanse. Rådmannen betraktet økonomisjefens kompetanse som god. Rådmannen oppfattet også Terra Fonds som kommunens rådgiver. Det ble avgjørende for at man ikke hentet inn annen kompetanse. Det ble også oppfattet slik at kontraktene skulle kvalitetssikres gjennom de advokatene som Terra Fonds benyttet. Advokathonorarene ble forutsatt å bli dekket av Terra Fonds sitt honorar på kr. 1,2 mill. Denne oppfatningen understrekes ved at tidligere økonomisjef skriver i sitt notat til KPMG: *"Jeg hadde full tillit til Terra og opplevde at de hadde god kunnskap om kommunale lover og forskrifter. Alle råd jeg mottok opplevde jeg som gjennomtenkt og til felles beste, dvs kommunen kom godt ut av det og Terra fikk honorar. Jeg hadde ingen grunn til å mistenke Terra å ikke ha kunnskap om de produktene de solgte til oss eller at de prøvde å unndra informasjon for å oppnå en handel"*.

Det er vår vurdering at administrasjonen ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å vurdere det produktet som Terra Fonds markedsførte. Administrasjonen var ikke i stand til å foreta en selvstendig analyse av risikoen i konstruksjonen og hvilken betydning dette hadde både for saksutredningen og bystyrets beslutning. I denne situasjonen feilvurderte økonomisjefen og rådmannen Terra Fonds sin rolle. KPMG ser det slik at Terra Fonds markedsførte og solgte et spesifikt produkt og derfor ikke burde oppfattes som uavhengig rådgiver.

2.4 Konklusjon

Vår konklusjon er at administrasjonens utredning ikke er tilfredsstillende i forhold til kravene i kommunelovens § 23 og god

praksis for kommunal saksbehandling. Vi bygger vår konklusjon primært på følgende forhold:

- Lovmessigheten av transaksjonene er ikke tilstrekkelig utredet og drøftet
- Sammenligningen av både avkastning og risiko ved de presenterte investeringsalternativene er ikke tilfredsstillende.
- Presentasjon og drøfting av flere alternative investeringer med ulike risikoprofiler ville bidratt til en større forståelse for forholdet mellom avkastning og risiko.
- Administrasjonens kompetanse har ikke vært tilfredsstillende mht. vurdering av kompleksiteten i produktkonstruksjonen.
- Mangelfull kunnskap om produktet ble ikke kompensert ved å benytte uavhengig eksternt kompetanse.
- Terra Fonds/Terra Securities rolle ble feiltolket.

3. Iverksettelse av bystyrets vedtak

3.1 Problemstillinger

Er gjennomføringen og oppfølgingen av bystyrets vedtak i tråd med vedtakets premisser og forutsetninger?

3.2 Faktabeskrivelse

Bystyrets vedtak i sak PS 04/017 fra møte 25.02.04 har 4 hovedelementer: For det første godkjenner bystyret at kommunen skal plassere betalingsstrømmen fra Haugaland Kraft i finansmarkedet på den måten som er beskrevet i saksframlegget fra rådmannen. CLN-obligasjonen omtales spesielt. Dernest sier bystyret at modell 2 – fondsmodellen – skal velges for Haugesund kommune. Det tredje punktet er at kommunen forplikter seg til ikke å ta ut eller binde opp eksisterende kapital i Haugaland Kraft fram til 2011. Det ble også vedtatt med 28 mot 21 stemmer at ”valg av

megler foretas av rådmannen etter anbuds/tilbudskonkurranse”.

Forslaget om å sette megleravtalen ut på anbud kom fra et av formannskapetets medlemmer under formannskapetets behandling i møte 11.02.04, sak 04/028. Økonomisjefen sa i følge møtereferatet at: ”*Det er ikke planer om å sette forvaltningen ut på anbud, da det ikke er andre aktører i markedet.*” Forslaget om at investeringen skulle skje gjennom eksternt selskap etter en anbudsprosess fulgte likevel med saken til bystyret uten at formannskapet realitetsbehandlet dette punktet.

I forkant av bystyrets møte foregikk det aktivitet rundt forslaget om konkurranseutsetting. Arve Kambe, som hadde fremmet dette forslaget, sendte 24.02.04 en e-post kl. 10.00 til økonomisjefen med kopi til ordføreren der han viste til vurderinger fra Geir Egil Risanger. Risanger var på dette tidspunkt ansatt i bank, samtidig som han var medlem av Haugesund bystyre. Han ga tydelig uttrykk for det uheldige i at kommunen bare hadde innhentet tilbud fra Terra Fonds. Risanger ga klart uttrykk for at også andre aktører i markedet kunne tilby Haugesund kommune ”*løsninger som kan sammenlignes med forslaget fra Terra Fonds*”. Risanger foreslo overfor Kambe at saken burde utsettes slik at rådmannen kan få nødvendig tid til å innhente alternative forslag til løsninger. På den måten ville Haugesund kommune ”*få et bedre bilde av den risiko som ligger i produktet, den pris som reelt sett betales for tjenesten samt hvilke alternativer kommunen har*”.

Samme dag kl. 11.22 videresendte økonomisjefen denne e-posten til Terra Fonds v/Harald Norberg. Økonomisjefens e-post lyder: ”*Kan du hjelpe meg her?*” Svaret fra Terra Fonds v/Harald Norberg kom samme dag kl. 15.05. Her sa Norberg at ”*Terra vil som megler ved utsendelse av denne avtale avholde anbudskonkurranse på alle elementer i strukturen. Gjennom dette vil følgende institusjoner bli invitert til å gi anbud: DnB-Nor, Nordea, Fokus/Danske Bank, SEB, Handelsbanken, Utlandet. Ved utstedelse av CLN vil følgende institusjoner bli invitert til å gi anbud: DnB-Nor, Nordea, Fokus/Danske*

Bank, SEB, Handelsbanken, J.P. Morgan, Morgan Stanley, Goldman Sachs. Regner med at dette er ok svar på fornuftige spørsmål fra Risnes". (Vi antar at det her menes Risanger) Kl. 15.17 ble svaret fra Terra Fonds videresendt til Arve Kambe.

Kambe fastholdt det sentrale i sitt forslag om tilbuds- eller anbudsrunder ved bystyrets behandling en dag senere. Forslag om utsettelse av saken ble aldri fremmet.

Etter bystyrets vedtak ble Terra Fonds AS skriftlig informert om innholdet i vedtaket fra økonomisjefen i Haugesund kommune. Dette skjedde i brev datert 25.03.04. Terra Fonds AS ble i brevet varslet om at Terra Fonds ville *"bli tilskrevet på samme måte som alle andre anbydere"*.

26.04.04 sendte økonomisjefen e-post til rådmannen med noen tanker om hvordan bystyrets forutsetning om konkurranseutsetting skulle håndteres. Økonomisjefen hadde på forhånd hatt samtale med innkjøpsjefen i Karmøy kommune. Ut fra e-postkorrespondansen 26. april 2004 går det fram at økonomisjefen tolket innkjøpsjefen slik at han mente at kommunens rammeavtale med Terra Fonds gjorde det unødvendig å gjennomføre ytterligere konkurranseutsetting. Økonomisjefen skrev i sin e-post til rådmannen at: *"Jeg tror dette holder, men ser jo at den er litt på kanten av det som vi tidligere har tolket at denne avtalen inneholder. Kanskje du vil avklare en slik tolkning med ordføreren?"*

Økonomisjefen avsluttet e-posten til rådmannen med å gi uttrykk for at konkurranseutsetting også ville føre til betydelig merarbeid samtidig som utarbeidelse av selve konkurransegrunnlaget ville være en særlig krevende oppgave. Tre dager senere kom rådmannens svar til økonomisjefen i e-post datert 29.04.04. Rådmannen sa at hun hadde sendt e-posten fra økonomisjefen videre til ordføreren, men at hun ikke hadde hørt noe fra ham. Konklusjonen var derfor: *"Jeg antar at dette er greit"*.

Det ble ikke tatt mer kontakt med ordføreren for å avklare hans syn. Ordføreren opplyser i intervju med KPMG

at han mener å ha oversett eller glemt denne henvendelsen, og bekrefter at e-posten fra rådmannen ikke ble besvart.

Det er ikke funnet annen dokumentasjon av rådmannens beslutning om hvordan bystyrets vedtak om konkurranseutsetting av meglertjenesten skulle følges opp, men det er klart at det ikke ble gjennomført anbuds-/tilbudskonkurranse. Til tross for at kommunen i brev 25.03.04 hadde varslet Terra Fonds om at meglertjenesten skulle konkurranseutsettes, ble de valgt som mekler uten at det kan dokumenteres at andre meklerhus fikk anledning til å presentere alternative opplegg og muligheter overfor Haugesund kommune. Vi har heller ikke funnet dokumentasjon på at Terra Fonds konkurranseutsatte de enkelte elementene i strukturen slik som meddelt kommunen i nevnte e-post fra Terra Fonds den 24.02.04. Vi er heller ikke forelagt dokumentasjon som viser at kommunen etterspurte slik dokumentasjon.

Mandatavtalen for omstrukturering av utbytte og renteinntekter fra Haugaland Kraft AS er signert 26.05.04, og er underskrevet av rådmannen på vegne av Haugesund kommune.

Avtalene med Depfa Bank og Nordea Bank, selve produktavtalene, ble signert 23.06.04 av rådmann og økonomisjef på vegne av kommunen.

Signerte dokumenter ble sendt til Terra Fonds pr post den 23.06.04. Kommunen forutsatte i sitt oversendelsesbrev at Terra kontrollerte at avtalene var i samsvar med opprinnelig kontrakt. I brevet heter det: *"Vedlagt følger avtalene signert. Det er umulig for oss å sette oss inn i avtalene og kontrollere at disse er i henhold til vår opprinnelige kontrakt. Vi forutsetter derfor at dere tar dette ansvaret og foretar nødvendig kontroll og sikring."*

Vi har ikke funnet noen dokumentasjon på at økonomisjef eller rådmann i denne perioden tok kontakt med egen advokat for å kvalitetssikre avtalene.

Vi finner ingen dokumentasjon på at ordføreren, varaordføreren som også

fungerte som ordfører i en periode sommeren 2004, eller revisor hadde befatning med saken i perioden fra bystyrets vedtak og fram til det tidspunkt hvor alle avtalene ble signert. Unntaket er rådmannens e-post til ordføreren datert 26.04.04. Det ble i perioden februar – juni 2004 ikke gitt noen muntlig eller skriftlig redegjørelse fra administrasjonens side til formannskapet som økonomiutvalg, og det er heller ikke i møte reist spørsmål fra formannskapets medlemmer til rådmannen om hva som ble foretatt i saken mht. å oppfylle bystyrets vedtak.

3.3 Vurderinger

Vi har i våre vurderinger lagt vekt på om vedtakets forutsetning om konkurranseutsetting ble tilfredsstillende fulgt opp, om avtalenes innhold er i samsvar med vedtaket fra bystyret og om kommunikasjonen mellom rådmannen og formannskapet som økonomiutvalg var tilfredsstillende.

Konkurranseutsettingen:

Det ble ikke foretatt anbuds/tilbuds-konkurranse av megleroppdraget slik som bystyrets vedtak stilte krav om. Dette til tross for at kommunens økonomisjef i brev av 25.03.04 hadde orientert Terra Fonds om at det ville bli iverksatt konkurranse om megleroppdraget. Brevet tydeliggjør at økonomisjefen på dette tidspunkt hadde forstått og var seg bevisst innholdet i bystyrets vedtak.

E-postutvekslingen mellom rådmannen og økonomisjefen i april viser at økonomisjefen likevel reiste spørsmål om behovet for konkurranseutsetting. Spørsmålet synes å ha sitt utgangspunkt i om kommunen i henhold til Lov om offentlige anskaffelser er pålagt å konkurranseutsette denne tjenesten i lys av at kommunen allerede hadde en rammeavtale med Terra Kapitalforvaltning. Etter vår vurdering er dette en irrelevant problemstilling all den tid bystyret faktisk hadde vedtatt konkurranseutsetting av meglertjenesten. Rådmannen burde ha forstått denne forskjellen ved mottaket av e-posten og opprettholdt kravet om konkurranseutsetting overfor økonomisjefen. Det var

således ingen grunn til å involvere ordføreren i dette spørsmålet. Tidligere økonomisjef skriver i sitt notat til KPMG at: *”Det ble ikke innhentet konkurrerende tilbud til Terra sitt konsept. Jeg kontaktet innkjøpsansvarlig i Karmøy kommune (Haugesund var uten innkjøpsjef på dette tidspunktet) og allerede inngått avtale som med Terra omfattet både låneopptak og plassering og denne transaksjonen kunne defineres inn under avtalen. I tillegg vurderte jeg konseptet såpass spesielt at det kunne bli svært vanskelig å sammenligne tilbud fra andre leverandører.”* Både e-posten til rådmannen og notatet til KPMG viser at økonomisjefen også la vekt på arbeidsbelastningen ved en eventuell tilbudsprosess.

Oppsummeringen i e-posten så derfor helt bort fra at bystyret har fattet konkret vedtak om at konkurranseutsetting skulle gjennomføres. Det var i vurderingen heller ingen ting som indikerer at økonomisjefen og rådmannen vurderte å legge dette punktet fram for formannskapet eller bystyret til ny behandling.

Det gikk en hel måned mellom bystyrets vedtak og kommunens brev til Terra, og ytterligere en måned før rådmannen fattet sitt vedtak om hvordan konkurranseutsettingen skulle praktiseres. Dette viser at kommunen ikke var under tidspress i forhold til å få gjennomført en konkurranse på valg av meglertjenestene.

Rådmannen og økonomisjefen la ikke opp til noen form for informasjon til formannskapet om hvordan kravet om konkurranseutsetting ble håndtert.

Det er KPMGs oppfatning at rådmannen ikke fulgte opp vedtaket om konkurranseutsetting og de premissene som lå til grunn for dette på en tilfredsstillende måte. Dersom administrasjonen på grunn av ny informasjon mente at konkurranseutsetting av meglertjenesten ikke lenger var hensiktsmessig, så skulle dette vært forelagt formannskapet og bystyret til beslutning. Ved å unnlate konkurranseutsetting gikk kommunen glipp av en ny mulighet til å få belyst risikoen i anbefalingene fra Terra Fonds.

Formannskapets oppfølging av vedtaket:

Haugesund kommune gjorde en uvanlig og betydelig beslutning vedr. kommunens finansforvaltning gjennom bystyrevedtaket i februar 2004. Vi kan ikke finne noen dokumentasjon eller bekreftelse gjennom intervjuer på at det ble reist spørsmål om konkurranseutsettingen fra formannskapets side.

Vår vurdering er at det, på grunn av sakens størrelse og betydning, ville ha vært naturlig at formannskapet stilte spørsmål om sakens utvikling. Bystyret hadde imidlertid gitt fullmakt til rådmannen til å gjennomføre konkurranseutsettingen, og det er ikke dokumentert at det var normal prosedyre fra formannskapet å be om rapportering av gjennomføring av vedtak.

Ordførerens oppfølging av vedtaket:

Ordføreren ble i e-posten fra rådmannen gjort oppmerksom på at det var reist tvil om nødvendigheten av å konkurranseutsette megleroppdraget. Som nevnt ble e-posten aldri besvart av ordføreren. Det kan hevdes at ordføreren på bakgrunn av e-posten burde forsikret seg om at bystyrets vedtak ble gjennomført. På den andre siden har vi ikke funnet noen sikre holdepunkter for at ordføreren faktisk leste denne e-posten. Rådmannens konklusjon om "Jeg antar dette er greit" på bakgrunn av manglende svar fra ordføreren, kan etter vår oppfatning ikke lastes ordføreren.

Avtaleinnholdet – mandatavtalen:

Mandatavtalen gir Terra Fonds som tilrettelegger en eksklusiv rett til å bistå Haugesund kommune som rådgiver og tilrettelegger fram til 31.12.04. Haugesund kommune kan etter avtalen bare knytte til seg andre rådgivere etter særskilt avtale med Terra Fonds. Mandatavtalen sier også at Haugesund kommune selv er ansvarlig for at "omstruktureringen gjennomføres på bakgrunn av lovlig fattede vedtak i Oppdragsgivers styrende organer, samt i samsvar med gjeldende lover og regler."

Det er KPMGs vurdering at Terra Fonds sine eksklusive rettigheter som rådgiver i iverksettelsen av den vedtatte

restruktureringen, ikke begrenset Haugesund kommunes muligheter til å engasjere andre rådgivere for å kompensere for egen mangelfulle produktkunnskap både forut for plasseringen og i etterkant av denne.

Avtaleinnholdet – produktkontraktene:

Bystyrets vedtak av 25.02.04 går ut på å omstrukturere utbyttet fra Haugaland Kraft ved bruk av en nullkupongswap, samt plassering av den frigjorte kapital i en CLN-obligasjon gjennom Statkraft. Videre skal kontantstrømmen konstrueres slik at man får frigjort et oppspart "fond" etter 8 år.

Det foretas tre transaksjoner i finansielle instrumenter:

- En nullkupongswap med Depfa Bank
- En ordinær renteswap med Nordea Bank Norge
- Kjøp av en CLN-obligasjon

Nullkupongswaperen bidrar til å omstrukturere kontantstrømmen fra Haugaland Kraft som skissert i saksframlegget. Denne transaksjonen er således vurdert til å være i samsvar med vedtaket.

Vedtaket omtaler ikke bruk av ordinær renteswap, men denne teknikken er omtalt i saksframlegget i forbindelse med beskrivelsen av hvordan man oppnår samkjøring av kontantstrømmene. Renteswaperen som inngås bidrar til dette, og denne transaksjonen er derfor etter vår vurdering også i samsvar med vedtaket.

Haugesund kommune foretok en investering i en CLN, slik vedtaket forutsetter. Selve CLN-obligasjonen er imidlertid ikke utstedt av Statkraft. På dette punktet avviker således gjennomføringen fra vedtaket. Statkraftobligasjonen ligger imidlertid inne som en sikkerhet i CLN-konstruksjonen. I praksis innebar dette at kommunens investering inkluderte en markedsprisisiko på Statkraftobligasjonen ved hver inntruffet kreditthendelse. Denne risikoen ville ikke vært tilstede ved en direkteinvestering i Statkraft.

Bystyrevedtaket er noe uklart formulert med hensyn på Statkraftforutsetningen. Det heter at ”Investering i underliggende obligasjoner (CLN) skal skje gjennom Statkraft.” Om dette betyr at investeringen skal skje direkte i en Statkraftobligasjon eller om det åpner for andre løsninger kan selvsagt diskuteres. I normal forståelse, og med den vekt saksfremstillingen har lagt på Statkrafteksponeringen, vil det være naturlig å anta at forutsetningen er forstått som en direkte investering i Statkraft. Dette samsvarer også med innholdet i den mandatavtalen som Haugesund kommune inngikk med Terra Fonds. Der står det at det skal plasseres i en obligasjon utstedt av Statkraft. Vår vurdering blir derfor at på dette punktet er de inngåtte avtaler, og gjennomføringen av disse, ikke i samsvar med bystyrets vedtak.

3.4 Konklusjon

Bystyrets forutsetning om at det skulle foretas en konkurranseutsetting vedrørende valg av megler ble ikke gjennomført i samsvar med premissene for vedtaket. Rådmannen har uten nytt politisk vedtak gitt megleroppdraget til Terra Fonds. Det ble heller ikke gitt noen form for informasjon fra administrasjonen til formannskapet som økonomiutvalg om hvordan saken ble behandlet. Formannskapet etterspurte heller ikke slik informasjon.

Innholdet i avtaleverket for øvrig stemmer i hovedsak med det grunnlaget som ble presentert fra Terra Fonds til bystyret i februar 2004, med unntak av at CLN-obligasjonen ikke er utstedt av Statkraft.

4. Oppfølging og endring av avtalen, omstrukturering av produktet

4.1 Problemstillinger

Er oppfølgingen og senere endringer av produktavtalene i henhold til bystyrets forutsetninger?

4.2 Faktabeskrivelse

Terra Fonds oppsummerte transaksjonene i et notat i juni 2004 til Haugesund kommune. Notatet viser hovedstrukturen i de foretatte transaksjoner og hovedtrekkene i vilkårene. I tillegg opplyses det at forventet meravkastning vil bli 12,7 millioner kroner. Det ble poengtert at dette er lavere enn det beløpet som er indikert for bystyret den 25.02.04 som følge av lavere risikoprofil. I vedlegg til notatet fulgte eksempler på hvordan forventet merverdi kan økes ved å ta økt kredittisiko.

Den 30.08.04 tok Terra Securities (tidligere Terra Fonds) v/Harald Norberg i e-post til økonomisjefen opp behovet for å øke kredittisikoeksponeringen i CLN-konstruksjonen for å oppnå den meravkastningen som var presentert for bystyret. Dette ble foreslått gjort ved å fjerne den nedtrappingen mot kredittderivatene som lå inne i konstruksjonen på dette tidspunktet. Den 16.09.04 opplyste Terra Securities v/ Harald Norberg, i en ny e-post til økonomisjef at de har kommet frem til et forslag til restrukturering av CLN.

Ifølge møtereferat skrevet av Terra Securities og datert 10.03.05, har det vært avholdt et møte mellom kommunen og Terra Securities den 01.02.05. Fra kommunen deltok rådmannen og økonomisjefen. I møtet ble det ifølge referatet diskutert å øke kredittisikoeksponeringen for å øke forventet avkastning. Merverdien ble ifølge referatet beregnet å kunne øke fra 12,4 mill kroner til 18,6 mill kroner. Referatet konkluderte med at kommunen ønsket å øke kreditt-eksponeringen og at Terra Securities ikke ville fakturere noen kostnader for denne restruktureringen. Endringen ble foreslått foretatt i mai/juni 2005, med effekt fra juli samme år. Dette skulle skje gjennom å eliminere den nedtrappingen mot de underliggende kredittderivatene som lå i den opprinnelige CLN-konstruksjonen. Det fremkommer ikke av referatet at rådmannen eller økonomisjefen i møtet tok forbehold om godkjenning av bystyret for avrisikøkningen.

Det fremgår av sluttseddel datert 07.09.05 at Haugesund kommune selger papiret Cloverie 2004-33 (den opprinnelige CLN-obligasjonen) og av sluttseddel datert 15.09.05 at kommunen kjøper CLN Cloverie 2005-77, som er den omstrukturerte CLN-obligasjonen.

Den 20.03.06 varslet Harald Nordberg i Terra Securities pr e-post til økonomisjefen om at en såkalt kreditthendelse var inntruffet i en av de underliggende kredittene til den CLN-obligasjonen som kommunen hadde investert i og at et tap på kr 3 500 000 var påløpt som følge av dette. Selve kreditthendelsen ble opplyst å ha inntruffet i november 2005. Avtaleverket påla ikke Terra Fonds å følge opp investeringene på vegne av kommunen. Oppfølgingen var kommunens eget ansvar.

Økonomisjefen opplyser i notat til KPMG at det etter initiativ fra Terra Securities ble avholdt et møte i Haugesund for å diskutere endringer i investeringen. På møtet deltok økonomisjefen, rådmannen og Harald Nordberg fra Terra Securities. Tidspunktet for møtet er ikke nærmere angitt, men vi antar at dette var i mars 2006. Økonomisjefen opplyser videre at hun på bakgrunn av informasjon og råd fra Terra Securities vurderte en endring fra CLN til CDO som en bedre løsning for kommunen. Hun vurderte derfor at endringen var innenfor bystyrets vedtak.

Den 06.04.06 ga Haugesund kommune fullmakt til Terra Securities til å selge CLN-obligasjonen og kjøpe en CDO-obligasjon. Fullmakten ble signert av økonomisjefen. Rådmannen kan i følge referat fra intervju med KPMG ikke huske om hun godkjente denne endringen eller ikke.

Terra Securities, v/ Harald Norberg, bekreftet i e-post til økonomisjefen datert 21.04.06 at CLN i Cloverie var solgt og at CDO i Libretto var kjøpt. Det fremgår av sluttseddel datert 20.04.06 at Haugesund kommune har solgt CLN-obligasjonen Cloverie 2005-77, og av korrigeret sluttseddel datert 26.04.06 da kursen var feil på første sluttseddel ifølge Terra.

Videre fremgår det av sluttseddel datert 29.05.06 at Haugesund kommune har kjøpt CDO-obligasjonen Libretto. I renteswapavtale datert 02.05.06 med Depfa Bank erstattes den opprinnelige nullkupongswapen med en ny nullkupongswap. I denne avtalen forlenges swapens løpetid fra 20.06.12 til 19.06.13. Rentebetingelsene i forlengelsesperioden har flytende rentevilkår.

I administrasjonens tertialrapport til bystyret ved 1. tertial 2006 ble den inntrufne kreditthendelsen omtalt. Omgjøringen som var foretatt fra CLN til CDO ble også omtalt. Rapporten ble behandlet i bystyremøte 14.06.06. Bystyret tok rapporten til etterretning.

I tertialrapporten skrev rådmannen blant annet følgende om den såkalte kreditthendelsen: *"På grunn av konkurs i en av selskapene har Haugesund kommune tapt kr. 3 500 000 (avrundet) og kommunen får tilsvarende reduksjon av sparebeløpet som skal utbetales ved slutt av obligasjonen."* Om endringen fra CLN til CDO skriver rådmannen: *"Vi har nå flyttet kapitalen fra CLN til CDO. Den er mye lik CLN men det er etablert en buffer på anslagsvis 3 % i strukturen til å møte evt. kreditthendelser. Forvalter er gitt myndighet til skifte ut selskap i strukturen (når de rates under BBB-)." Rådmannens oppsummering til slutt i tertialrapporten på dette punktet er: "Kommunen har redusert egen risiko ved omgjøring av CLN til CDO samtidig som selskaper med høyere risiko er tatt ut av porteføljen. Sluttverdi på obligasjonen under forutsetning av intet tap er kr. 14 071 000 (etter tap på 3,3 millioner kroner)."*

Den 28. februar 2007 kontaktet Terra Securities v/Harald Norberg økonomisjefen (ny økonomisjef fra november 2006) via e-post for å få aksept for å endre mandatet for forvaltningen av den underliggende porteføljen av kreditter i CDO-obligasjonen. Forandringen vedrørte adgangen til å kunne bytte ut mer enn ett av de underliggende referansekredittene samtidig. Økonomisjefen aksepterte denne endringen i mandatet via e-post til Terra Securities v/Harald Nordberg den 05.03.07.

Utover i 2007 rettet kommunens nye økonomisjef en rekke henvendelser til Terra Securities om kommunens investeringer i CDO-obligasjonen. Han opplyser at det etter hvert ble vanskelig å få tak i kommunens kontaktpersoner i Terra Securities. Kommunen mottok på to tidspunkter rapporter fra forvalteren av den underliggende kreditteksponeringen etter påtrykk fra kommunen.. Disse rapportene er for månedene august og oktober 2007.

I årsrapporten for 2004 ble det redegjort for at økningen i kommunens omløpsmidler og kortsiktige gjeld på hhv. kr 258 og kr 223 millioner hovedsakelig skyldes omstruktureringen av utbyttet fra Haugaland Kraft. I årsrapporten for 2005 ble det opplyst om at økningen i kortsiktig gjeld i 2004 skyldtes bokføringen av betalingsstrømmen fra Haugaland Kraft. Videre ble det i årsrapportene for 2004, 2005 og 2006 opplyst om at beregningen av likviditetsgrad må korrigeres for effektene av obligasjonskjøpet. Videre ble det gitt en beskrivelse av kreditthendelsen og byttet fra CLN til CDO i tertialrapporten for 1. tertial 2006. Utover dette er ikke transaksjonene beskrevet i kommuneadministrasjonens års- og tertialrapportering til de politiske organer.

4.3 Vurderinger

Vi har vurdert om senere endringer i plasseringen var i samsvar med finansreglementet og bystyrets vedtak samt om plasseringen i ettertid ble fulgt opp på en tilfredsstillende måte.

Er omstruktureringen av CLN høsten 2005 håndtert i overensstemmelse med bystyrets vedtak?

Den opprinnelige CLN-obligasjonen innebar en gradvis nedtrapping av eksponeringen mot de underliggende kredittderivatene. Gjennom endringen i september 2005 ble denne nedtrappingen fjernet. Dette innebar en økning av posisjonens kreditt risiko. Imidlertid var det fortsatt en CLN-obligasjon som kommunen

hadde investert i. Løpetiden var fortsatt den samme som den opprinnelige løpetiden.

Vedtaket i bystyret ga ikke klare begrensninger i kreditt risikoen i CLN. Slik sett er det vår vurdering at denne endringen ikke kan sies å åpenbart være i strid med det opprinnelige bystyrevedtaket. Likevel med det forbehold at verken den opprinnelige plasseringen eller den nye strukturen er direkte utstedt av Statkraft slik bystyrevedtaket kan indikere.

Er endringen fra CLN til CDO håndtert i overensstemmelse med kommunens finansreglement og bystyrets vedtak?

Endringen fra CLN til CDO innebærer etter vår vurdering en reell endring i kommunens risikoeksponering. Dette skyldes blant annet en annen innretning på kreditt risikoen fordi en CDO har andre egenskaper når det gjelder å fordele risikoeksponering mellom investorene på. I en CDO vil noen av investorene bli påført et mulig tap før andre. Dette avhenger av hvilken prioritet den aktuelle transjen har til kontantstrømmene fra de underliggende kredittderivatene. I dette tilfellet investerte Haugesund kommune i den transjen som hadde nest dårligst prioritet. Den dårligste transjen ville dekke alle tap inntil 5 % av konstruksjonens totale pålydende på 22,75 milliarder kroner. Den neste transjen (Haugesund kommunes transje) ville deretter i sin helhet kunne gå med til å dekke tap på den neste 1 % av konstruksjonen.

Dette betyr at den samlede konstruksjonen kunne lide et kredittap på inntil 1,1375 mrd kroner før Haugesund kommune kunne påføres tap. Et ytterligere tap i total konstruksjonen på 227,5 mill kroner eller mer, ville ha som konsekvens at Haugesund kommune ville tape hele sin investering. Til sammenligning vil et tilsvarende tap for Haugesund kommune i CLN-investeringen kun oppstå ved kreditt hendelser i samtlige underliggende kreditter og uten at det fantes gjenværende verdier til kreditorene i de enkelte konkursboene.

Investeringen i en CDO medførte også en økt markeds- og likviditetsrisiko. Dette

skyldes at en kreditthendelse i CDO ville ha som konsekvens at både selve markedsverdien av CDOen og likviditet CDO kunne bli vesentlig påvirket. Kort forklart er dette relatert til at det ville være vanskelig både å finne en kjøper til en CDO med kreditthendelse og svært usikkert hva en eventuell salgsspris ville være. Terra Securities gjentatte initiativ til å endre kommunens plassering, gjorde det også sannsynlig at dette ikke var en holde-til-forfall investering. Betydningen av markeds- og likviditetsrisikoen i investeringen økte derfor vesentlig.

Både endret kredittrisiko, markeds- og likviditetsrisiko innebar at overgangen fra CLN til CDO ikke var i samsvar med bystyrets vedtak fra februar 2004. Overgangen innebærer en endring av instrumenttype til et instrument som ikke var omtalt i bystyrets vedtak.

Administrasjonen gikk derfor etter vår oppfatning utover sine fullmakter ved å akseptere endringen og signere fullmakten til Terra Securities. Økonomisjefen opplyser i notat til KPMG at: *"Ettersom denne løsningen ble betraktet som en bedre løsning for HK ble det administrativt vedtatt å foreta endringen, og det ble vurdert at løsningen lå innenfor bystyrets vedtak av februar 2004."* Etter vår oppfatning viser dette at økonomisjefen ikke hadde forstått vesentlige elementer i CDO-konstruksjonen. Uttrykket "bedre løsning" er i finansiell sammenheng svært sammensatt og det nevnte bystyrevedtaket gav på ingen måte tilstrekkelig uttrykk for hva bystyret mente var beste løsninger innenfor finansområdet. Det var derfor uansett ikke grunnlag for å hevde at transaksjonen lå innenfor bystyrets vedtak.

Rådmannen oppgir at hun ikke husker om hun godkjente endringen.

Bystyrevedtaket omhandler omplassering av utbytte fra Haugaland Kraft fram til 2011, dvs. i praksis til 2012 da aksjeutbytte utbetales. Ved endring fra CLN til CDO ble løpetiden på plasseringen forlenget med ett år til 2013. Den akkumulerte sannsynlighet for en kreditthendelse øker med løpetiden. Derfor innebar denne

utvidelsen av løpetiden også en økning i risikoeksponeringen. Økonomisjefen oppgir i sitt notat til KPMG at: *"Utvidelsen av kredittobligasjonens løpetid til 2013 er en endring jeg ikke var kjent med."*

Kommunalbanken har i brev til Fylkesmannen i Rogaland datert 7. januar 2008 gitt slik vurdering av den CDO som Haugesund kommune hadde investert i: *"Haugesund kommune har investert i CDO obligasjoner uten kredittrating fra noen av de anerkjente kredittratingbyråene. At en ikke har rating for et produkt som er til de grader avhengig av kredittrisiko i underliggende portefølje er svært uvanlig med mindre investor har gjort en meget grundig simulering av underliggende aktiva på forhånd med tilgang til alt relevant materiale."* KPMG har ikke sett noen dokumentasjon som kan godtgjøre at en slik ekstraordinær vurdering ble foretatt.

Bystyret ble gitt en orientering om denne endringen i tertialrapporten for 1. tertial 2006. I behandlingen av tertialrapporten ble det fra bystyrets side ikke protokollert noen innsigelser mot administrasjonens håndtering av saken. Imidlertid fikk bystyret etter vår vurdering ikke et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere de faktiske risikoendringene som denne disposisjonen medførte. Etter vår vurdering er sakens beskrivelse av instrumentets egenskaper og risikoforhold ikke dekkende for de faktiske forhold. På samme måte som saksfremlegget til bystyret i februar 2004, gir formuleringene i tertialrapporten et bilde av svært lav risiko. Eventuelle innsigelser fra bystyret ville uansett kommet etter at administrasjonen hadde gjennomført transaksjonen.

Er tap på 3,5 millioner kroner på grunn av konkurs i et av selskapene i november 2005 håndtert i overensstemmelse med kommunens finansreglement?

Verken kommunens finansreglement eller det spesifikke bystyrevedtaket om restruktureringen av utbyttet regulerer spesifikt håndteringen av denne type hendelser.

Hendelsen skjedde i november 2005, men kommunen synes ikke å ha fått kunnskap om forholdet før i mars 2006. Forholdet ble rapportert i tertialrapporten for 1. tertial 2006. Dette var første offisielle rapporteringspunkt etter at kommunen fikk kunnskap om hendelsen.

Vi viser til avsnittet ovenfor når det gjelder vår oppfatning av rapporteringen i kvartalsrapporten..

Er plasseringen i ettertid fulgt opp på en tilfredsstillende måte i samsvar med kommunens finansreglement (kalt finansstrategi i bystyrevedtaket)?

I bystyrets vedtak om finansstrategi heter det at omstruktureringen av utbyttet fra Haugaland Kraft ligger utenfor finansstrategien og derfor behandles som en separat sak. Bystyresaken vedrørende omstruktureringen inneholder ingen spesifikke krav til oppfølging og rapportering. Til tross for at det foreligger et separat vedtak om selve transaksjonen, må kravene til oppfølgingen og rapportering av denne posisjonen foregå i samsvar med bestemmelsene i finansstrategien. Det følger uansett av k.l § 23 at rådmannen har ansvar for å at administrasjonen drives under betryggende kontroll.

Finansstrategien inneholder ikke konkrete bestemmelser om hvordan denne typen investeringer skal følges opp. Vi har i vårt arbeid heller ikke identifisert at administrasjonen etablerte oppfølgingsrutiner for blant annet identifisering av kreditthendelser. Kommunen inngikk heller ikke avtale om bistand til slik oppfølging fra eksterne rådgivere. Dette inkluderer også Terra Fonds. Dette er etter vår mening ikke i samsvar med kravet om betryggende kontroll.

Det lange tidsrommet fra kreditthendelsen i november 2005 til kommunen ble oppmerksom på denne i mars 2006, viser også at kommunen ikke hadde en tett oppfølging av slike hendelser.

I finansstrategiens kapittel 6 om rapportering og rapporteringsrutiner heter det: *”De ordinære årsberetninger skal*

inneholde en egen redegjørelse for hvordan kommunens finansportefølje har blitt forvaltet i det aktuelle regnskapsår. Herunder skal vesentlige endringer i finansporteføljens sammensetning og risikoprofil presiseres særskilt. Redegjørelsen skal inneholde en evaluering av porteføljens avkastning i forhold til relevant sammenligningsindeks. Ekstern instans kommentarer skal følge som eget vedlegg.”

Etter det vi kan se er det ikke gitt noen presiseringer vedrørende endringer i sammensetning og risikoprofil i årsberetningene, slik finansstrategien krever. I tertialrapporten for 1. tertial 2006 ble endringen fra CLN til CDO omtalt. Det ble imidlertid ikke gitt noen informasjon om avkastning, og det ble heller ikke gitt noen vurderinger fra ekstern instans.

På bakgrunn av dette er det KPMGs vurdering at administrasjonen ikke har etablert oppfølgings- og rapporteringsrutiner eller foretatt faktisk rapportering i henhold til kravene i finansstrategien eller kommunelovens §§ 23 og 52.

4.4 Konklusjoner

Både den opprinnelige investeringen i CLN og endringen i CLN-obligasjonen i september 2005, avviker fra bystyrets vedtak om plassering i en obligasjon utstedt direkte av Statkraft. Avviket medfører en økt markedsrisiko ved kreditthendelser.

Vi mener likevel at bystyrets vedtak er utformet på en slik måte, at det ikke er åpenbart at endringen av CLN-obligasjonen høsten 2005 var utenfor bystyrets vedtak.

Overgangen fra CLN til CDO innebærer en investering i en annen type instrument med andre risikoegenskaper. Etter vår oppfatning hadde ikke administrasjonen fullmakt til å gjennomføre en slik overgang uten særskilt godkjenning fra styret.

Administrasjonen hadde ikke etablert tilfredsstillende oppfølgings- og

rapporteringsprosedyrer omkring investeringen i samsvar med kommunens finansstrategi og kravet om betryggende kontroll i kommuneloven.

Det er et generelt inntrykk at kommuneadministrasjonens mangelfulle kunnskap om produktet, slik det også fremgikk av saksframlegget til bystyret i februar 2004, har ført til at kommunen i liten grad har kunnet overprøve anbefalinger fra Terra Fonds (fra 29.06.04 Terra Securities).

5. Øvrige problemstillinger

5.1 Etisk regelverk

5.1.1 Problemstillinger

Har kommunens representanter i sin kontakt med Terra opptrådt i strid med kommunens etiske regelverk ved deltakelse i sosiale arrangementer, turer eller lignende helt eller delvis betalt av Terra?

5.1.2 Fakta

På bakgrunn av mandatet har vår innhenting av faktum vært begrenset til intervju med ledere i kommunen samt analyse av disses reiseredokumentasjon. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon fra Terra Fonds/Terra Securities som viser omfanget og innholdet i kostnadene knyttet til deres kundeforhold til Haugesund kommune i denne perioden.

I den perioden vurderingen omfatter har KPMG fått opplyst av tidligere økonomisjef at vedkommende deltok på ett seminar med Terra. Dette seminaret fant sted i Edinburgh august 2003, der også representanter fra andre kraftkommuner deltok. Seminaret hadde faglig program, og kommunene betalte selv en avgift, som i følge tidligere økonomisjef dekket selvkost for reise og opphold.

I tillegg til dette seminaret, opplyser tidligere økonomisjef at vedkommende før høsten 2003 også deltok på faglige seminar i regi av Terra Fonds i Brussel og Frankfurt. Tidligere rådmann deltok på seminaret i

Brussel og nåværende rådmann på seminaret i Frankfurt. I tillegg opplyser tidligere økonomisjef at hun hadde deltatt på et julebord arrangert og betalt av Terra i forbindelse med et faglig seminar. Rådmannen oppgir at hun deltok på en middag med Terra sammen med tidligere økonomisjef, og at det antakelig var dette julebordet.

På spørsmål fra KPMG om det er blitt mottatt gaver fra Terra, har rådmannen og tidligere økonomisjef opplyst å ha mottatt en flaske vin i anledning jul en gang.

Verken ordfører, revisor, formannskapsmedlemmer eller øvrige ansatte i kommunens administrasjon har i den aktuelle periode hatt noen kontakt med representanter for Terra Fonds/Securities med unntak av presentasjon gitt av Terra Fonds i forbindelse med bystyrebehandlingen 2004.

5.1.3 Vurderinger

I henhold til kommunens etiske retningslinjer vedtatt av bystyret 23. februar 2000, kan gaver til en verdi av kr. 500 mottas pr. kalenderår. Når det gjelder representasjon står det i retningslinjene at *”Moderate former for gjestfrihet og representasjon hører med i samarbeidsforhold og informasjonsutveksling. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen eller kan gi grunn til å tro det”*

Basert på opplysninger gitt av tidligere økonomisjef og nåværende rådmann har seminarene hatt faglig innhold. Seminaret i august 2003 var ikke i tilknytning til tilbudsprosesser eller avtaleinngåelser.

Vi er ikke kjent med hvilke kostnader Terra Fonds dekket for kommunens økonomisjef på seminaret i Edinburgh da det har ligget utenfor vårt mandat å innhente denne type informasjon eksternt.

5.1.4 Konklusjon

Ut i fra foreliggende dokumentasjon, anser ikke KPMG at tidligere økonomisjefs og nåværende rådmanns kontakt med Terra

Fonds/Securities kan karakteriseres å være i strid med kommunens etiske retningslinjer.

5.2 Revisors rolle

5.2.1 Problemstilling:

Hvilken rolle har revisor hatt i kommunens behandling og oppfølging av saken?

5.2.2 Fakta

Lederen av kommunerevisjonen for Haugesund kommune i perioden fram til 30.06.2005 var med på orienteringsmøtet 11. november 2003 som Terra Fonds holdt for rådmennene og økonomisjefene i Haugesund og Karmøy kommuner. Terra Fonds presenterte i dette møtet opplegget for hvordan de ville foreslå å håndtere kommunens framtidige inntekter fra Haugaland Kraft. Under dette møtet kom revisor med innvendinger mot opplegget, og mente at den frigjorte nåverdien kunne være å sidestille med lån. Opplegget ville i så fall stride mot kommunelovens § 50. Terra Fonds imøtegikk revisor på dette punktet, og sendte den påfølgende dag kopi av brevet fra kommunaldepartementet fra september 2002. Basert på denne informasjonen opplyser revisor at den valgte ikke å forfølge saken ytterligere. Det ble ikke på noe tidspunkt fra revisjonen reist spørsmål om lovlighet etter kommunelovens § 52.

Revisor fram til 30.06.05 opplyser at det ved avleggelse av årsregnskapet for 2004 ble det gjennomført en forsvarlig vurdering av den internkontroll som hadde betydning for den regnskapsmessige behandling av plasseringen, gitt den risikoprofil og de egenskaper plasseringen på dette tidspunkt hadde.

Nåværende revisor opplyser i intervju med oss at det ikke ble utført annen revisjon av kommunens plassering enn det som ble gjort ved bekreftelsen av de årlige regnskapene. Han opplyser at investeringen er vurdert opp mot ekstern dokumentasjon. Plasseringen ble vurdert som langsiktig ettersom tidshorisonen var til 2011. Nåværende revisor opplyser at det etter dennes skjønn ikke har vært så store avvik som ikke kunne betegnes som forbigående

og dermed betinge nedskrivning av verdien i kommunens regnskap.

Samtidig med bystyrets behandling av Terrasaken ble også kommunens finansstrategi behandlet. K.1. § 52 med tilhørende forskrift pålegger kommunen å vedta et eget finansreglement. Revisor har i e-post datert 02.01.04 til økonomisjefen gitt synspunkter på utformingen av det forslaget som administrasjonen jobbet med. Revisor sier likevel at *"Jeg gjør oppmerksom på at denne vurderingen min ikke kan anses som kvalitetssikring etter forskriftens § 5, for da må jeg foreta en grundigere gjennomgang og tilbakemeldingen må gis i form av en mer formell rapport."*

Forskriften stiller ikke krav til hvem som skal foreta en slik uavhengig vurdering.

5.2.3 Vurderinger

Revisor er gjennom kommunelovens § 78 pålagt å revidere kommunens regnskaper. I den tilhørende forskriften § 3 sies det også at revisjonen skal *"se etter at den revisjonspliktige har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll."* Loven viser til at revisjonen skal utføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk. For revisjoner utover dette, er det kontrollutvalget som vedtar revisjonsomfang (forvaltningsrevisjon).

I vurderingen av revisors arbeid vil det være viktig å skille mellom det som går inn under revisors pliktige regnskapsrevisjon, og det som faller utenfor dette begrepet.

Det følger av forskriften til kommunelovens § 78 at revisjon av den interne kontrollen er begrenset til den interne kontrollen som har betydning for regnskapsavleggelsen.

Revisors plikt til vurdering av lover og forskrifter ved revisjon av regnskaper, følger av en egen revisjonsstandard.

Ut fra den problemstillingen som skal vurderes i forhold til vårt mandat og faktabeskrivelsen ovenfor, står følgende problemstillinger sentralt:

1. Skulle revisor gjennom sin regnskapsrevisjon ha avdekket at investeringen kunne være i strid med kommunelovens § 52?
2. Skulle revisor gjennom sin regnskapsrevisjon ha avdekket at administrasjonen hadde unnlatt å følge opp bystyrets vedtak om konkurranseutsetting?
3. Skulle revisor gjennom sin regnskapsrevisjon ha avdekket at administrasjonen ikke hadde gjennomført en uavhengig kvalitetssikring av finansstrategien slik forskriften krever?
4. Skulle revisjonen ha avdekket at administrasjonen ikke hadde etablert oppfølgings- og rapporteringsprosedyrer for plasseringene i CLN- og senere CDO-konstruksjonene?

Vi drøfter nedenfor hver enkel av disse problemstillingene. På bakgrunn av at det i perioden ble skiftet ansvarlig revisor, skiller vi også mellom de ulike periodene.

Ad 1 – forholdet til § 52

Det påligger ikke revisor et ansvar for å forebygge lovbrudd eller kvalitetssikre saksutredninger som administrasjonen utarbeider. Revisor hadde således ingen plikt til å delta på møtet med Terra Fonds i november 2003 eller noe ansvar for kvaliteten i administrasjonens etterfølgende saksutredning.

Etter vår oppfatning er det ikke grunnlag for å si at revisor faktisk utførte en revisjon ved sin deltakelse i nevnte møte. Vi oppfatter at revisor deltok på dette møtet i kraft av sin kompetanse og ikke som en del av utførelsen av sitt revisjonsoppdrag. Selv om det selvsagt hadde vært positivt om revisor i den aktuelle situasjonen hadde påpekt forholdet til § 52 og gitt råd om at administrasjonen burde utrede forholdet nærmere, finner vi ikke grunn til å kritisere revisor for dette. Ansvar for den mangelfulle saksbehandlingen av dette punktet må etter vår oppfatning fullt ut tillegges administrasjonen

Ad 2 - konkurranseutsetting

Det påligger ikke revisor et ansvar for å følge opp at bystyrets vedtak iverksettes korrekt av administrasjonen. Når det gjelder konkurranseutsettingen, så er det heller ikke i revisors plikt å revidere denne.

Revisor har ikke plikt til å revidere lovligheten av alle innkjøp som kommunen måtte foreta. Vår konklusjon er at det ikke forelå noen plikt for revisor til å revidere om bystyrets vedtak om konkurranseutsetting var korrekt iverksatt av administrasjonen.

Ad 3 – kvalitetssikring av finansstrategien

Det er administrasjonens ansvar å sørge for at kommunen oppfyller kravene i § 52 med tilhørende forskrift. Iverksettelsen av kravet om uavhengig kvalitetssikring av finansstrategien skulle derfor vært foretatt av administrasjonen. Den uavhengige kvalitetssikringen er gjennom forskriften ikke tillagt kommunerevisjonen. Likevel ville det vært mulig for administrasjonen å be revisjonen gjennomføre en slik kvalitetssikring. Revisor ga i januar 2004 tydelig uttrykk overfor administrasjonen at den ikke hadde foretatt en slik uavhengig vurdering.

Som tidligere nevnt har revisor en plikt til å vurdere etterlevelsen av lover og forskrifter. I dette tilfellet blir spørsmålet om revisor burde ha fulgt opp om administrasjonen gjennomførte den nevnte kvalitetssikringen. Forholdet bør også vurderes i forhold til revisors plikt til å revidere den økonomiske internkontrollen.

Reglene om plikt til å utarbeide finansstrategi var relativt nye og hadde sin bakgrunn i et ønske fra lovgiver om å styrke kravene til kommunenes styring og kontroll av sine finansielle posisjoner. På denne bakgrunn ville det etter vår oppfatning vært naturlig at revisor hadde prioritert å følge opp at administrasjonen implementerte forskriften på korrekt måte.

Det er vår oppfatning at mulige svakheter i finansstrategien, og da særlig svakheter i oppfølgings- og rapporteringsprosedyrene, kunne ha betydning for kommunens regnskap. Det kunne blant annet oppstå

situasjoner hvor endringer av verdien av kommunens finansposisjoner, kunne medføre regnskapsmessige konsekvenser. Det ville etter vår oppfatning vært naturlig at revisor prioriterte området også på bakgrunn av dette forholdet.

Ad 4 – oppfølging av CLN og CDO

Restruktureringen av utbytte og renter fra Haugaland Kraft hadde et betydelig finansielt omfang, var av en uvanlig karakter, og administrasjonen hadde i saksutredningen gitt uttrykk for at dette var krevende kompetansemessig. Kvaliteten i kommunens økonomiske interne kontroll i iverksettelsen og oppfølgingen av restruktureringen, ville også kunne ha regnskapsmessige konsekvenser, for eksempel ved at eventuelle kredittap ikke ble identifisert.

Kommunens salg og kjøp av ny CLN høsten 2005, innebar også at kommunen gikk bort fra det vi antar var en forutsetning om holde-til-forfall. En slik endring ville også kunne ha regnskapsmessige konsekvenser. Det forhold at selve investeringen ble holdt utenfor finansstrategien, taler ytterligere for at revisor i en vurdering av vesentlighet og risiko skulle ha prioritert en revisjon av den interne kontrollen på området.

På bakgrunn av disse forholdene er det vår oppfatning at revisor burde ha revidert kommunens oppfølging av plasseringene. I 2004 og 2005 burde en slik revisjon ha avdekket at det ikke var etablert oppfølgings- og rapporteringsprosedyrer for investeringen. For revisjonen i 2006 burde en slik revisjon ha avdekket at administrasjonen hadde gått ut over sine fullmakter og investert i en CDO.

Når det gjelder den aktuelle saken, har ikke revisor iverksatt revisjonshandlinger utover deltakelse i møtet med Terra Fonds i november 2003 samt revisjonshandlinger knyttet til selve bokføringen. Hvilke revisjonshandlinger dette siste dreier seg om konkret, har vi ikke oversikt over.

5.2.4 Konklusjon

Revisors prioriteringer av revisjonsområder og -handlinger er basert på skjønn hvor risiko og vesentlighet vurderes.

Etter vår oppfatning burde en slik vurdering ha ført til at kommunerevisjonen fulgte opp at administrasjonen gjennomførte en uavhengig kvalitetssikring av finansstrategien. En slik oppfølging/revisjon burde etter vår oppfatning vært gjennomført i 2004. Det er likevel ikke opplagt at en slik revisjon ville hatt betydning for kommunens videre håndtering av selve restruktureringen.

Vi mener at revisors skjønn også burde ført til en revisjon av kommunens økonomiske internkontroll knyttet til oppfølging og rapportering av plasseringene. Det forhold at revisor oppgir å ha revidert bokført beløp mot ekstern dokumentasjon ved årsavslutningen, kan ikke erstatte revisors revisjon av den økonomiske interne kontrollen på området. Vår oppfatning er at en slik revisjon, først og fremst kunne hatt betydning for kommunen dersom den var blitt gjennomført i 2005 og 2006.

6. Oppsummering

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

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

Videre synes det som om Terra Fonds brukte dette brevet nærmest ukritisk. I dette legger vi at Terra Fonds ikke synes å ha presisert at det var ulikheter mellom de inntekter brevet omtalte og Haugesund kommunes inntektsgrunnlag. I tillegg har vi ikke funnet dokumentert at de fremhevet at brevet ikke hadde vurdert noen investeringsalternativer i forhold til kommuneloven § 52. Dette bidro etter vår oppfatning til å overbevise

administrasjonen om at måten restruktureringen av utbytte og renter fra Haugaland kraft skulle gjøres på, var klarert av departementet. Dette kan også ha bidratt til å redusere den profesjonelle skepsisen som kommunerevisor skulle hatt når denne først ble kjent med en mulig konstruksjon.

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

Økonomisjefens og rådmannens kunnskap om produktet har vært utilstrekkelig. De har likevel valgt å ikke engasjere ekstern uavhengig kompetanse for å kompensere for dette forholdet. Vi betrakter den mangelfulle produktkunnskapen som hovedårsaken til at saken ikke var forsvarlig utredet til bystyret i februar 2004.

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

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

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

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

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

7. Andre forhold

Rapporten er utarbeidet på grunnlag av den informasjon som er blitt gjort tilgjengelig for prosjektteamet. KPMG fraskriver seg av den grunn ansvar for feil eller unnlater som er en konsekvens av at KPMG har mottatt uriktig eller ufullstendig informasjon.

8. Vedlegg 1:

Anbefalinger

Vår viktigste anbefaling for at kommunen skal unngå liknende svikt i fremtiden, er å bruke saken som en læring både for administrasjonen og politikerne. Det er først og fremst nødvendig å etablere en større aktsomhet når store og komplekse saker skal utredes, behandles og vedtas.

KPMG har gjennom evalueringen også identifisert noen forbedringsområder i kommunens system for intern kontroll.

Vi anbefaler derfor at det iverksettes følgende tiltak:

- Kommunen bør gjennomføre en ny behandling av finansstrategien. Reglementet må kvalitetssikres iht. forskriftens krav, jfr. forskrift til kl. § 52.
- Kommunens delegeringsreglement bør revideres. Det bør tydeligere defineres hvilke fullmakter innenfor finansområdet rådmannen skal ha, samt hvilke fullmakter som kan videredelegeres økonomisjefen. Disse bestemmelsene må harmoniseres med de fullmakter som legges inn i finansstrategien.
- Kommunens gjeldende etiske regelverk er fra 2000. Regelverket bør av den grunn evalueres, for å sikre at dette i tilstrekkelig grad ivaretar kommunens behov for retningslinjer på området.
- Kommunen bør utarbeide en rådmannsinstruks som konkretiserer forsvarlighetskravet i kommunelovens § 23 nr. 2, og tydeliggjør rådmannens internkontrollansvar.

9. Vedlegg 2

Mandat fra kontrollutvalget i Haugesund kommune til KPMG

1. Kontrollutvalget vil få belyst og vurdert saksforberedelsen og saksfremlegget i sak PS 04/017 "Rekonstruering av utbytte fra Haugaland Kraft"

I saksfremlegget i sak PS 04/017 har administrasjonen gitt en beskrivelse av plasseringen av betalingsstrømmen fra Haugaland Kraft i markedet, hvor blant annet risikoen ved plasseringen er beskrevet og vurdert. Er beskrivelsen av plasseringen i saksfremlegget korrekt og dekkende ut fra opplysningene som forelå?

I saksfremlegget i sak PS 04/017 fremgår det at *"Vi har brukt Terra Fonds som rådgiver i denne saken ettersom de har vært tilrettelegger for andre kommuner som har gjennomført tilsvarende transaksjoner."* Ble det innhentet rådgivning fra andre eksterne aktører enn Terra Fonds i forbindelse med saksforberedelsen, evt. fra hvem?

Hva ble gjort for å avklare lovmessigheten i plasseringen, både når det gjelder forbudet mot låneopptak til finansielle plasseringer (jf. kommuneloven § 50) og forbudet mot å ta "vesentlig finansiell risiko" (jf. kommuneloven § 52)

Har noen i kommunen vært på sosiale arrangementer, turer eller lignende helt eller delvis betalt av Terra, som er i strid med kommunens etiske regelverk?

Hvilke befattning har henholdsvis administrasjonen, formannskapet, ordføreren og revisor hatt med saken i denne fasen?

2. Kontrollutvalget vil videre få belyst og vurdert hvordan vedtaket i sak PS 04/017 er iverksatt.

Hvilke befattning har henholdsvis administrasjonen, formannskapet, ordføreren og revisor hatt med saken i denne fasen?

3. Kontrollutvalget vil få belyst og vurdert om avtalen(e) som er inngått i denne saken er i tråd med retningslinjer vedtatt av Bystyret, herunder kommunens finansstrategi PS 04/015.

I hvilken grad er avtalene som ble inngått i forbindelse med plasseringen av utformet i overensstemmelse med kommunens finansstrategi, vedtatt i sak PS 04/015.

Hvilke befattning har henholdsvis administrasjonen, formannskapet, ordføreren og revisor hatt med saken i denne fasen?

4. Kontrollutvalget vil få belyst og vurdert hvordan nevnte avtale(r) inngått i finansmarkedet er fulgt opp, herunder endringer og disposisjoner som er foretatt.

Er plasseringen i ettertid fulgt opp plasseringen i samsvar med kommunens finansreglement, f.eks. når det gjelder løpende rapportering?

Hvilke endringer/disposisjoner er foretatt i tilknytning til plasseringen i ettertid?

I september 2005 ble CLN kjøpt i juni 2004 utvidet til 125 navn. Er denne disposisjonen håndtert i overensstemmelse med kommunens finansreglement?

I september 2005 ble obligasjonen endret fra CLN til CNO. Er denne disposisjonen håndtert i overensstemmelse med kommunens finansreglement?

I tertialrapport i juni 2006 ble formannskapet orientert om et tap på 3,5 millioner kroner på grunn av konkurs i et av selskapene i november 2005. Er denne hendelsen håndtert i overensstemmelse med finansreglementet?

Hvilke befattning har henholdsvis administrasjonen, formannskapet, ordføreren og revisor hatt med saken i denne fasen?

10. Vedlegg 3

Ordliste:

Asset Backed Security (ABS):	en obligasjon utstedt av et spesialselskap, og som er ”sikret” ved at spesialselskapet har ervervet en underliggende portefølje av eiendeler, for eksempel boliglån, forbrukslån, e.l.
Credit Linked Note (CLN):	en obligasjon der investor, i tillegg til kredittrisikoen på utstederen av obligasjonen, også påtar seg kredittrisiko på et nærmere bestemt antall referansekreditter. Hver krone investert i instrumentet bærer prosentuell samme andel av kredittrisikoen
Collateralized Debt Obligation (CDO):	en obligasjon der investor, i tillegg til kredittrisikoen på utstederen av obligasjonen, også påtar seg kredittrisiko på et nærmere bestemt antall referansekreditter. CDO'en har pant i, eller referanse til, en portefølje av en eller flere typer verdipapirer eller lån, der risikoen overføres til CDO-investoren. Utstedelsen skjer i ulike transjer, der den laveste transjen bærer hele kredittrisikoen inntil hele denne transjen er gått tapt. Deretter er det neste transje som er eksponert for den da gjenstående kredittrisikoen, osv.
Diversifisering:	Diversifisering av en investeringsportefølje oppnås gjennom å fordele den totale investeringen på flere enkeltinvesteringer der samvariasjonen i avkastningen til de enkelte investeringer er lavere enn 100%.
Kredittderivat:	Et finansielt instrument der den ene parten påtar seg å dekke et beregnet tap ved en kreditthendelse på en eller flere bestemte referansekreditter mot å motta en godtgjørelse fra motparten
Kreditthendelse:	Konkurs, mislighold, betalingsutsettelse, etc – som definert i det aktuelle kredittderivatets betingelser
Kredittrisiko:	Risikoen for at motparten ikke kan oppfylle sine betalingsforpliktelser
Likviditetsrisiko:	Risikoen for at et finansielt instrument er vanskelig å selge på det ønskelige tidspunkt
Markedsrisiko:	Risikoen for svingninger i markedsprisen på et finansielt instrument
Nullkupongswap:	Et derivat der den ene parten mottar et engangsbeløp idag mot å tilbakebetale til motparten renter og avdrag av dette beløpet, samt eventuell resterende del av engangsbeløpet på forfallsdato, over en avtalt tidsperiode

Referanse kreditt:	En nærmere angitt gjeldsforpliktelse for et bestemt selskap som knyttes opp til en kredittderivat eller en Credit Linked Note som beregningsgrunnlag for kredittap
Renterisiko:	Risikoen for tap som følge av at markedsrentene endrer seg
Renteswap:	Et derivat der den ene parten betaler flytende rente av et definert beløp mot å motta fastrentebetalinger fra motparten regnet av det samme beløpet
Transje:	inndeling av en obligasjon i flere ulike deler med ulike avkastnings- og risikokarakteristika som følge av at de ulike transjene har ulik prioritet til kontantstrømmen fra den underliggende porteføljen