



# Telenor Arena II

Forvaltningsrevisjon

27.05.15

# INNHOOLD

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Vurderingskriterier .....	1
1.2 Rapportens oppbygging .....	1
1.3 Anvendte metoder i prosjektet.....	1
1.4 Rådmannens kommentarer .....	2
<b>2. VAR VEDTEKTENE I SAMSVAR MED FORMÅLET?</b> .....	<b>3</b>
2.1 Vurderingskriterier .....	3
2.2 Formålet bak reguleringsbestemmelsene.....	3
2.3 Vedtektene da arenaen ble bygget .....	3
2.4 Revisjonens vurdering .....	4
<b>3. ER DAGENS DRIFT I SAMSVAR MED FORMÅLET?</b> .....	<b>5</b>
3.1 Vurderingskriterier .....	5
3.2 Intensjonen med reguleringsbestemmelsene .....	5
3.3 Status da planutvalget vedtok at kravene var oppfylt .....	5
3.4 Dagens status .....	5
3.5 Revisjonens vurdering .....	7
<b>4. HABILITETEN TIL LINGSOM</b> .....	<b>8</b>
4.1 Vurderingskriterier .....	8
4.2 Kontakten mellom Lingsom og arenaeier.....	8
4.3 De aktuelle sakene .....	9
4.4 Juridisk vurdering .....	11
4.5 Revisjonens vurdering .....	11
<b>5. VAR BESTILLINGEN I TRÅD MED GOD FORVALTINGSSKIKK?</b> .....	<b>13</b>
5.1 Vurderingskriterier .....	13
5.2 Hjorts første vurdering.....	13
5.3 Formannskapetets behandling i april 2014.....	14
5.4 Bestillingen til advokatfirmaet .....	14
5.5 Hjorts andre vurdering.....	15
5.6 Planutvalgets behandling i januar 2015 .....	15
5.7 Juridisk vurdering .....	16
5.8 Revisjonens vurdering .....	17
<b>6. KONKLUSJON OG ANBEFALING</b> .....	<b>19</b>
6.1 Hovedfunn .....	19
6.2 Anbefaling .....	20
<b>KILDER</b> .....	<b>1</b>
<b>VEDLEGG 1: KOMMUNEADVOKATENS BESTILLING</b> .....	<b>1</b>
<b>RÅDMANNENS HØRINGSSVAR</b> .....	<b>1</b>

Forsidebildet er fra Bærum kommunes bildearkiv.

## Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok under behandlingen av rapporten om Telenor arena å få svar på fire spørsmål.

Som grunnlag for vurderingene har revisjonen lagt de politiske vedtakene og kravene i Kommuneloven og Forvaltningsloven til grunn. Dataene i undersøkelsen er hovedsakelig hentet fra politisk behandlede saker og fra dokumenter i kommunens arkivsystem. Revisjonen har også gjennomført samtaler og mottatt dokumentasjon fra aktører som har vært sentrale i prosessen.

Hovedfunnene i undersøkelsen er:

- Utbygningsselskapets vedtekter inneholder ingen bestemmelser om innholdet i arenaen.
- Dagens drift er ikke i samsvar med intensjonen bak reguleringsbestemmelsene, men er i samsvar med driftsopplegget planutvalget godkjente.
- Lingsom var ikke inhabil, men det ville ha vært klokt av Lingsom å ha reist habilitetsspørsmålet.
- Det var riktig å innhente en oppdatert vurdering fra advokatfirmaet, men den burde ha vært innhentet tidligere.

Revisjonen foreslår at kontrollutvalget vedtar følgende anbefaling til rådmannen:

Rådmannen bør gjøre tiltak for i større grad å sikre at saker som legges frem for de folkevalgte, inneholder de opplysninger som er viktige for de folkevalgtes avgjørelser.



## 1. INNLEDNING

Under behandlingen av rapporten om Telenor arena vedtok kontrollutvalget å gjennomføre en tilleggsutredning for å få svar på følgende spørsmål: <sup>1</sup>

- a) *I hvilken utstrekning var utbygningselskapets vedtekter og føringer for drift i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?*
- b) *I hvilken utstrekning er dagens drift i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?*
- c) *Grunnlaget for habilitetsvurderingen?*
- d) *Var det i tråd med god forvaltningsskikk når kommuneadvokaten ba om utredning fra advokat i strid med formannskapetets vedtak?*

### 1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

Kommunestyret, formannskapet og planutvalget har fattet vedtak som legger føringer for administrasjonen i denne saken.

[Kommuneloven](#) har bestemmelser for rådmannens ansvar for å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. <sup>2</sup>

[Forvaltningsloven](#) har bestemmelser om når en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. <sup>3</sup> Loven har også alminnelige regler om saksbehandlingen.

### 1.2 Rapportens oppbygging

Rapporten er inndelt i fire hovedkapitler som belyser de fire spørsmålene:

- Var vedtektene i samsvar med formålet?
- Er dagens drift i samsvar med formålet?
- Habiliteten til Lingsom.
- Var bestillingen i tråd med god forvaltningsskikk?

De aktuelle kriteriene/ bestemmelsene presenteres først i de enkelte kapitlene. Vi presenterer så relevante fakta, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene. Til slutt i rapporten gir vi en samlet konklusjon med anbefaling.

### 1.3 Anvendte metoder i prosjektet

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*. <sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Kontrollutvalget 13.04.15, sak 014/15 *Forvaltningsrevisjon om Telenor Arena*.

<sup>2</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107.

<sup>3</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

<sup>4</sup> RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

Faktagrunnlaget i undersøkelsen er basert på:

- Vedtakene i kommunestyre, formannskap og planutvalg er kartlagt ved gjennomgang av møteprotokollene fra 2003 og fremover.
- Opplysninger og dokumentasjon fra samtaler og kontakt med sentrale aktører i prosessen.
- Dokumentasjon fra kommunens arkivsystem.<sup>5</sup>
- Medieomtale av saken.

Kommunaldirektør Arthur Wøhni har vært kontaktperson i saken.

De viktigste dokumentene er lagt inn med link (hyperkobling) i teksten og er merket med blå skrift. Ved å klikke på disse får du opp de aktuelle dokumentene.

#### **1.4 Rådmannens kommentarer**

Rådmannens kommentarer til rapporten er vedlagt.

---

<sup>5</sup> Journalpostene er å finne på følgende arkivsaker: 05/8574, 06/4098, 07/5851, 12/7682, 13/12234 og 13/13652.

## 2. VAR VEDTEKTENE I SAMSVAR MED FORMÅLET?

Kontrollutvalget ønsket svar på i hvilken utstrekning utbygningsselskapets vedtekter og føringer for drift var i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene.

### 2.1 Vurderingskriterier

Formålet med [kommuneloven](#) er å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre.<sup>6</sup> Rådmannen har ansvar for å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.<sup>7</sup>

[Forvaltningsloven](#) har alminnelige regler om saksbehandlingen.<sup>8</sup> Her står det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.<sup>9</sup>

For vurdering av faktaene i dette kapitlet legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

⇒ Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

### 2.2 Formålet bak reguleringsbestemmelsene

[Saksfremlegget](#) for behandlingen av reguleringssaken fokuserer på realiseringen av en flerbruksarena og det fremkommer klart at det er snakk om et fotballstadion for Stabæk fotball. Det opplyses at arenaen – inklusive arenarelaterte arealer - skal oppføres av Stabæk fotball.<sup>10</sup> Det står også at arenabygget foruten fotballkamper også vil huse andre publikumsrettede arrangementer som idrettsstevner, konserter, messer med mer.

Sentrale aktører i saken opplyser også at dette var formålet med flerbruksarenaen.<sup>11</sup>

Til grunn for reguleringssaken lå en [avtale](#) mellom Fornebu Boligspare AS, Fornebu Næring AS og Stabæk Fotball ASA fra 2004.<sup>12</sup> I avtalen står det: *SF ønsker å etablere en overbygget flerbruksarena på Fornebu med et fotballstadion som også skal kunne benyttes til store underholdningsarrangementer.*<sup>13</sup> Det står også at de idrettslige krav til fotballstadion for internasjonale kamper skal oppfylles og at arenaen skal ha tilfredsstillende funksjonalitet for store arrangementer.<sup>14</sup>

### 2.3 Vedtektene da arenaen ble bygget

Selskapet som bygget arenaen var Fornebu Arena AS. Euforum Holding AS som i dag driver arenaen har sendt kopier av vedtektene for Fornebu Arena AS av 31. juli 2003 og av 22.

---

<sup>6</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107, § 1.

<sup>7</sup> Kommuneloven § 23 nr. 2.

<sup>8</sup> Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

<sup>9</sup> Forvaltningsloven § 17. (forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).

<sup>10</sup> Side 194.

<sup>11</sup> Epost fra daværende leder av Stabæk fotball ASA Einar Schultz 26.02.15, notat fra direktør i Fornebu utvikling og i Fornebu næring i 2006 Kjell Haune av 03.03.15, samtale med daværende ordfører Odd Reinsfelt 04.03.15 og 06.03.15, samt samtale med daværende direktør hos rådmannen Hans Kristian Lingsom 09.03.15.

<sup>12</sup> *Avtale mellom Fornebu Boligspare AS (FB) og Fornebu Næring AS (FN) på den ene side og Stabæk Fotball ASA(SF) på den annen side.* Oktober 2004. Denne var vedlagt reguleringssaken.

<sup>13</sup> Avtalens punkt 1.3.

<sup>14</sup> Avtalens punkt 5.4.

desember 2009.<sup>15</sup> Endringen i 2009 er kun knyttet til en utvidelse av selskapets aksjekapital som fremgår av vedtektenes § 3. For øvrig er det ingen endringer i vedtektene.

Vedtektene sier ingenting om hvem som eide selskapet.

Arenaen stod ferdig i 2008.

Det eneste som står om hva selskapet skal drive med, er i § 2 der det står:

*Selskapets virksomhet er utleie og drift av fast eiendom, og virksomhet som står i forbindelse med dette.*

Dette er en standard virksomhetsbeskrivelse og dekker dette selskapets virksomhet.

Vedtektene var ikke vedlagt reguleringsaken i 2006.

## 2.4 Revisjonens vurdering

⇒ Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

Utbygningsselskapets vedtekter hadde ikke føringer for drift utover at det skulle drive utleie og drift av fast eiendom. De inneholder ingen bestemmelser om innholdet i arenaen og det er derfor ikke mulig å se om de er i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene. Revisjonen mener derfor at det var lite relevant å legge ved vedtektene til saken om reguleringsplanen i 2006.

---

<sup>15</sup> Epost fra Telenor Arena v Styret/CEO Gullik Jensen til Kommunerevisjonen, 30.04.15.



### 3. ER DAGENS DRIFT I SAMSVAR MED FORMÅLET?

Kontrollutvalget ønsket svar på i hvilken utstrekning dagens drift er i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?

#### 3.1 Vurderingskriterier

Planutvalget vedtok i januar 2015 bl.a.:<sup>16</sup>

*1. Driftsopplegget arenaeier har beskrevet anses å tilfredsstillere reguleringsplanens krav.*

For vurdering av faktaene i dette kapitlet legger revisjonen følgende kriterium til grunn:

⇒ Driftsopplegget skal være i tråd med det som er beskrevet for å tilfredsstillere reguleringsplanens krav.

#### 3.2 Intensjonen med reguleringsbestemmelsene

Kommunestyret [vedtok](#) reguleringsssaken i juni 2006.<sup>17</sup> [Saksfremlegget](#) fokuserer på realiseringen av en flerbruksarena og det fremkommer klart at det er snakk om et fotballstadion for Stabæk fotball. Det står også at arenabygget foruten fotballkamper også vil huse andre publikumsrettede arrangementer som idrettsstevner, konserter, messer med mer. De sentrale aktørene i reguleringsssaken opplyser at formålet med flerbruksarenaen var å bygge et fotballstadion som i tillegg hadde andre kostnadsdekkende aktiviteter.<sup>18</sup>

#### 3.3 Status da planutvalget vedtok at kravene var oppfylt

I [planutvalgets sak](#) i januar 2015 redegjør rådmannen for kunstgresset og flerbruken i arenaen.<sup>19</sup>

*Euforum har bekreftet at det vil foreligge et permanent tilbud om rullekunstgress som ved behov kan rulles ut. Videre har de avtale i 4 år med Snarøya fotball om årlige turneringer og fotballskole som vil foregå på kunstgress. Det er inngått avtale med Norges Fotballforbund og gjennomført ytterligere bruk av hallen til fotball – nærmere bestemt cupfinalen for Kvinner november 2014. I tilknytning til cupfinalen ble det påfølgende arrangert Telenor cup i aldersbestemte klasser på kunstgress.*

#### 3.4 Dagens status

På [arenaens hjemmeside](#) Om arenaen står det: *Telenor Arena er Norges ledende innendørs multifunksjonsarena for konserter, events, messer, sport og familie mv.* Det står en del om Telenor Arena som konsertarena og at den er Norges hovedarena når de største internasjonale artister besøker Norge.

---

<sup>16</sup> Planutvalget møte 15.01.15, sak 005/15 Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg i forhold til reguleringsbestemmelsen § 9.

<sup>17</sup> Kommunestyret 21.06.06 sak 032/06 Fornebu – reguleringsplan for flerbruksarena m.m. på område 1.2 og 1.3, endret trasé for automatløp og justert veitrasé Fornebu nord.

<sup>18</sup> Epost fra daværende leder av Stabæk fotball ASA Einar Schultz 26.02.15, notat fra direktør i Fornebu utvikling og i Fornebu næring i 2006 Kjell Haune av 03.03.15, samtale med daværende ordfører Odd Reinsfelt 04.03.15 og 06.03.15, samt samtale med daværende direktør hos rådmannen Hans Kristian Lingsom 09.03.15.

<sup>19</sup> Planutvalget møte 15.01.15, sak 005/15 Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg i forhold til reguleringsbestemmelsen § 9.

Det står også at Telenor Arena i fremtiden vil være vertskap for idrettsarrangement og mer showpreget idrettsevents som håndball, skiskyting, ishockey, motorsport og fotball. Det står også at konsertene, messene o. a. gir muligheten til å kunne samarbeide med lokale idrettslag og andre ideelle stiftelser innenfor en rekke sjangere.

På hjemmesiden er det opplyst om 6 kommende arrangementer. To av disse er Fornebuløpet 2015 og Kingsland Oslo Horse Show. De fire øvrige er konserter og en messe.

Styrelederen for Fornebuløpet opplyser på hjemmesiden at avtalen Telenor Arena strekker seg tre år frem i tid. På [Fornebuløpets hjemmeside](#) står det at Snarøya Sportsklubb, Tyrving og Friidrettens Venner står bak Fornebuløpet. Kingsland Oslo Horse Show er et årlig ridestevne som har vært arrangert i Telenor Arena siden 2013.

På hjemmesiden står det også at [Snarøya Telenor Vinter cup](#) og Snarøya fotballskole ble arrangert fire dager i slutten av januar i år. Finalene i Telenorcup ble arrangert i Telenor Arena i 2014 og [årets finaler](#) skal også gå der i november. Håndball og fotballcupfinalen for kvinner ble spilt i arenaen i november 2014.

Telenor Arena har sendt en oversikt over arrangementer i 2014 og 2015 (gjennomført eller booket per 27.04.15).<sup>20</sup> Årene er ikke helt sammenlignbare da det kan komme endringer i arrangementene resten av 2015. Antakelig vil antall arrangementer øke. Oversikten er fordelt på fem typer aktiviteter: Konsert, Idrett, Messe, Corporate Event og Action. Tabellen nedenfor viser antall dager arenaen er åpen med ulike typene aktiviteter i 2014 og 2015. Det er ikke tatt med dager for forberedelse/ rigging av hallen før og etter arrangementene.

Tabell 3-1 Dager med ulike typer arrangement i Telenor Arena 2014 og 2015						
	KONSERT	IDRETT	MESSE	CORP.EVENT	ACTION	SUM
Dager i 2014	7	9	26	9	7	51
Andel	14 %	18 %	51 %	18 %	14 %	100 %
Dager i 2015	5	31	15	7	0	58
Andel	9 %	53 %	26 %	12 %	0 %	100 %

Tabellen viser at det gjennomføres en rekke ulike typer arrangementer også idrett begge årene. Antall dager med aktivitet i arenaen øker og særlig idrettsarrangementer har en klar økning fra 2014. Oversikten vi har fått tilsendt viser at de fleste dagene med idrett, er fotball på kunstgress. De øvrige idrettsarrangementene er Oslo Horseshow, Fornebuløpet og Yoga. I januar og februar 2015 ble det gjennomført flere dager med fotball enn i hele 2014.

Arenaeiers advokat [sier](#) at 15 tippeligakamper for Stabæk fotball opptok 180 – 210 dager den gang Stabæk spilte i arenaen.<sup>21</sup> Stabæk fotball har ikke spilt i arenaen siden 2011.

<sup>20</sup> Epost fra Telenor Arena v Styret/CEO Gullik Jensen til Kommunerevisjonen, 30.04.15.

<sup>21</sup> Brev fra Ro Sommernes advokatfirma DA til Bærum kommune 12.03.12, side 4.

### 3.5 Revisjonens vurdering

⇒ Driftsopplegget skal være i tråd med det som er beskrevet for å tilfredsstille reguleringsplanens krav.

Kontrollutvalget ønsket svar på i hvilken utstrekning dagens drift er i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene.

Dagens drift er i samsvar med driftsopplegget som var presentert for planutvalget i januar da de vedtok at driftsopplegget tilfredsstilte reguleringsplanens krav. Det er flerbruk med ulike typer arrangementer inkludert idrett i arenaen. Det er også økende andel fotballaktivitet på kunstgress.

Dagens drift er derimot i mindre grad i samsvar med intensjonen bak reguleringsbestemmelsene. Arenaen skulle være hjemmearena for Stabæk fotball som i tillegg hadde andre kostnadsdekkende aktiviteter. Stabæk fotball spiller ikke i arenaen.

## 4. HABILITETEN TIL LINGSOM

### 4.1 Vurderingskriterier

[Forvaltningsloven](#) har regler for habilitet.<sup>22</sup> En offentlig tjenestemann kan ikke tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse i en forvaltningssak når han er inhabil.<sup>23</sup>

En offentlig tjenestemann er inhabil når forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.<sup>24</sup>

Inhabilitetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt.<sup>25</sup>

Tjenestemannen avgjør selv om han er inhabil.<sup>26</sup> Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

For vurdering av faktaene i dette kapitlet legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Når en offentlig tjenestemann er inhabil, kan han ikke tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse.
- ⇒ En offentlig tjenestemann er inhabil når forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

### 4.2 Kontakten mellom Lingsom og arenaeier

I en [avisartikkel i 2013](#) ble det stilt spørsmål ved om Hans Kristian Lingsom var inhabil.<sup>27</sup> Det ble vist til at han var en gammel bekjent av eier av Telenor Arena (Ulrichsen).

Hans Kristian Lingsom var fungerende rådmann i begynnelsen av 2013 og var så direktør hos rådmannen.

Journalisten opplyser til revisjonen at Lingsom kjente Ulrichsen fra ungdomsårene og at de hadde vært på fest sammen.<sup>28</sup> Det var Ulrichsen som inviterte til festen og Lingsom hadde konen til arenaeier til bords.

Lingsom bekrefter at han kjente Ulrichsen fra ungdomsårene og at han hadde vært på en fest hos arenaeier.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

<sup>23</sup> Forvaltningsloven § 6. (habilitetskrav).

<sup>24</sup> Forvaltningsloven § 6. (habilitetskrav).

<sup>25</sup> Forvaltningsloven § 6. (habilitetskrav).

<sup>26</sup> Forvaltningsloven § 8. (avgjørelse av habilitetsspørsmål).

<sup>27</sup> Aftenposten 14.05.13 *Politikerne bestemmer Telenor Arenas skjebne*.

<sup>28</sup> Samtale med journalist Arne Hole i Aftenposten 05.05.15.

<sup>29</sup> Samtale med daværende rådmann senere direktør hos rådmannen Hans Kristian Lingsom 05.05.15 og 06.05.15.

Lingsom opplyser videre at han i gymnastiden var i samme vennegjeng som Ulrichsen og hun som senere ble konen til Ulrichsen. Kontakten med Ulrichsens ble brutt i 1962 og det var ingen kontakt de neste 40 årene.

Kontakten ble gjenopprettet etter et selskap hos felles venner i 2008. Lingsom opplyser at det i perioden 2008-2010 var sporadisk sosial kontakt. I denne perioden inviterte fru Ulrichsen til et selskap med overnatting for 10-12 gamle kontakter fra ungdomsårene. Lingsom og frue deltok i selskapet. Lingsom inviterte også fru Ulrichsen med ektemannen til et selskap for feiring av Thanksgiving med flere venner.

Lingsom sier at han siden 2011 ikke har hatt sosial kontakt med Ulrichsen og heller ikke snakket med ham.

I 2009 deltok Lingsom og arenaeier begge på et møte der to av eierne av Telenor Arena ville lufte muligheten for at Bærum kommune gikk inn på eiersiden i arenaen. Lingsom uttrykte da at kommunen neppe ville gå direkte inn på eiersiden i et kommersielt foretak.

Lingsom framhever at han i 2011 og 2012 hadde jobbet for dannelse av en ideell stiftelse for kjøp av Telenor Arena for å sikre fortsatt fotball i arenaen. Lingsom var den som la frem [en sak](#) om dette.<sup>30</sup> I følge Lingsom var det ingen private som meldte interesse og det ble derfor ikke noe av. Arenaeier var sterkt i mot forslaget om en stiftelse da dette angivelig fikk store negative økonomiske konsekvenser for arenaeier på grunn av den usikkerhet dette skapte for potensielle leietakere av arenaen.

Både herr og fru Ulrichsen beskriver kontakten på samme måte som Lingsom.<sup>31</sup>

Han opplyser videre at han i 2012 ble involvert i diskusjonen om tolkningen av reguleringsbestemmelsene. Han var da i tvil om hans kjennskap til arenaeier gjorde ham inhabil og hadde tatt dette opp med kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten hadde ikke funnet at det var grunnlag for å anse Lingsom som inhabil, så lenge han ikke hadde sosial omgang og nært vennskap med arenaeier.

Lingsom meldte seg derimot inhabil i en sak i 2012 der Stabæk søkte om kommunal garanti.<sup>32</sup> Dette pga. at han da var medlem av Aldermannsligaen i Stabæk Idrettsforening, der flere av medlemmene også var sentrale i Stabæk fotball.<sup>33</sup>

### 4.3 De aktuelle sakene

Spørsmålet om habiliteten ble reist i forbindelse med to saker til formannskapet i 2013.<sup>34</sup> Lingsom er rådmann da den første saken blir utarbeidet og direktør Arthur Wøhni står som

---

<sup>30</sup> Formannskapet 22.06.11 sak 112/11 *Oppfølging av ønske om et helhetsgrep for utviklingen av området 1.2/1.3 på Fornebu.*

<sup>31</sup> Samtale med herr og fru Ulrichsen 26.05.15.

<sup>32</sup> Formannskapet 26.09.12 sak 133/12 *Stabæk fotball – søknad om kommunal garanti finansiering i forbindelse med oppgradering av Nadderud stadion.*

<sup>33</sup> Formannskapet 26.09.12 sak 133/12 *Stabæk fotball – søknad om kommunal garanti finansiering i forbindelse med oppgradering av Nadderud stadion.*

saksbehandler. Lingsom står som saksbehandler på den andre saken, da er ny rådmann ansatt. Lingsom opplyser at det var flere som arbeidet med sakene og at han var like involvert i begge sakene.

Før den første saken til formannskapet i april kom en [juridisk betenkning](#) fra Advokatfirma Hjort DA som konkluderer med at reguleringsplanen stiller krav til permanent kunstgress.<sup>35</sup>

I [saksfremlegget](#) står det:<sup>36</sup> *Etter gjennomgang av sakens forhistorie, arbeidet med reguleringsplanen og byggesaken, finner rådmannen det lite tvilsomt at planen – og den etterfølgende rammetillatelse – forutsetter et permanent kunstgressdekke. Det står deretter at permanent kunstgress ikke sikrer f.eks. fotballspill og at det uansett vil være en ulempe for flerbruk. Formannskapet tok saken til orientering.*

En måned senere kommer [en ny sak](#) til formannskapet.<sup>37</sup> Her står det at de to uttalelsene fra advokatene dreide seg om permanent eller varig fjerning av kunstgresset og at det ikke ble forutsatt at gresset måtte ligge der permanent. Permanent kunstgress ville gjøre det vanskeligere å oppnå hovedformålet om flerbruk av arenaen. Rådmannen konkluderer med at arenaeier gjennom å gjøre kunstgress [permanent tilgjengelig](#) i hallen, handler i samsvar med reguleringsbestemmelsen. Rådmannen foreslår følgende vedtak:

*Rådmannens konklusjon om at reguleringsplanens forutsetninger om kunstgress er innfridd dersom kunstgress gjøres permanent tilgjengelig i flerbruksarenaen, tiltres.*

Formannskapet vedtar i stede:

*En fjerning av kunstgresset langvarig eller permanent er i strid med reguleringsbestemmelsen § 9. En andel av bruken skal derfor være innenfor formålet idrett, nærmere bestemt idrettsaktiviteter, som utøves på kunstgress.*

[Protokollen](#) viser at Lingsom deltok i møtet og at det ikke ble reist spørsmål knyttet til habilitet.<sup>38</sup>

Verdien av Telenor Arena vil potensielt øke dersom det blir færre restriksjoner på bruken. Et permanent kunstgressdekke ville [i følge arenaeier](#) medføre større kostnader enn gress som kan rulles av og på.<sup>39</sup> Arenaeier hadde derfor økonomiske interesser i at kommunen ikke krevde permanent kunstgress.

---

<sup>34</sup> Formannskapet 10.04.13 sak 041/13 *Telenor Arena – vurdering av driftsopplegg og reguleringsbestemmelsene* og Formannskapet 15.05.13 sak 063/13 *Flerbruken av Telenor Arena*.

<sup>35</sup> Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 15.02.13.

<sup>36</sup> Formannskapet 10.04.13 sak 041/13 *Telenor Arena – vurdering av driftsopplegg og reguleringsbestemmelsene*.

<sup>37</sup> Formannskapet 15.05.13 sak 063/13 *Flerbruken av Telenor Arena*.

<sup>38</sup> Protokoll formannskapet møte 15.05.13 og bekreftet i Epost fra Arthur Wøhni til revisjonen 04.05.15.

<sup>39</sup> Brev fra Ro Sommernes 12.04.13, side 4 og 5.

## 4.4 Juridisk vurdering

Revisjonen har bedt Kommuneadvokaten i Oslo om å vurdere fakta slik de er presentert ovenfor. De har gitt en lengre gjennomgang av de presenterte fakta i denne saken og viser til flere tilsvarende saker.<sup>40</sup>

Utgangspunktet er at det må kreves *nokså direkte og sterkt vennskap* for at det skal tenkes å føre til inhabilitet. Dette må igjen vurderes ut fra ytre konstaterbare forhold. De mener kontakten mellom Ulrichsen og Lingsom har vært så vidt sporadisk og fjern at det ikke kan sies å foreligge noen *personlig tilknytning*.<sup>41</sup> På denne bakgrunn mener de at Lingsom – juridisk sett – ikke var inhabil til å behandle de to sakene.

Kommuneadvokaten i Oslo sier videre at i lys av medieoppmerksomheten saken hadde fått, hvor det også ble pekt på den personlige kontakten mellom Lingsom og Ulrichsen, nok ville vært klokt – i etterpåklokskapens lys og i lys av omdømmerisiko mv. – å ha reist habilitetsspørsmålet og gjort det til gjenstand for diskusjon. De mener likevel at utfallet ville (og burde) blitt at relasjonen var såpass perifer at det ikke ville bli tale om inhabilitet. Lingsom burde også orientert om at spørsmålet var blitt vurdert av Kommuneadvokaten i Bærum i 2012, som konkluderte med at det ikke forelå inhabilitet. Dette er imidlertid ikke et spørsmål av juridisk karakter, men mer et spørsmål om hva som er klokt. Det at media hadde uttalt seg i saken og fremsatt *bekymringer* mv., ville ikke i seg selv føre til at Lingsom var inhabil eller burde ha erklært seg inhabil. Ved en slik fremgangsmåte ville Lingsom for omverdenen vist at han var seg dette forholdet bevisst, noe som ville bidratt til at tilliten ikke ble svekket. De mener likevel at det at han ikke gjorde dette (dvs. reiste spørsmålet om inhabilitet), ikke fører til at han ble inhabil. Den personlige tilknytningen er i så måte for svak.

## 4.5 Revisjonens vurdering

- ⇒ Når en offentlig tjenestemann er inhabil, kan han ikke tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse.
- ⇒ En offentlig tjenestemann er inhabil når forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

Revisjonen mener det fremkommer et skifte i standpunkt fra administrasjonens side fra saken i april til saken i mai. Første sak sier eksplisitt at reguleringsplanen forutsetter et permanent kunstgressdekke, mens andre sak sier at forutsetningen er innfridd dersom kunstgresset er permanent tilgjengelig. Denne endringen i standpunkt kan innebære en stor økonomisk fordel for arenaeier. Lingsom opplyses å være like involvert i begge sakene. Endring i standpunkt er i så fall ikke knyttet til skifte av saksbehandler.

Revisjonen mener kontakten mellom Lingsom og Ulrichsen var så sporadisk og fjern at det ikke kan sies å være personlig tilknytning, og at Lingsom – juridisk sett – ikke var inhabil til å behandle de to sakene.

---

<sup>40</sup> Brev fra Kommuneadvokaten i Oslo til kommunerevisjonen 15.05.15.

<sup>41</sup> Jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd

Det ble reist tvil om Lingsom sin habilitet i en avisartikkel før den siste saken. Det er ikke urimelig å anta at dette kunne svekke tilliten til en offentlig tjenestemanns upartiskhet. Revisjonen mener på denne bakgrunn at det ville vært klokt av Lingsom å ha reist habilitetsspørsmålet og gjort det til gjenstand for diskusjon. Ved en slik fremgangsmåte ville Lingsom for omverdenen vist at han var seg dette forholdet bevisst, noe som ville bidratt til at tilliten ikke ble svekket.



## 5. VAR BESTILLINGEN I TRÅD MED GOD FORVALTINGSSKIKK?

Kontrollutvalget ønsket svar på om det var i tråd med god forvaltningsskikk når kommuneadvokaten ba om utredning fra advokat i strid med formannskapets vedtak.

### 5.1 Vurderingskriterier

Formålet med [kommuneloven](#) er å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre.<sup>42</sup> Rådmannen har ansvar for å påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.<sup>43</sup>

[Forvaltningsloven](#) har alminnelige regler om saksbehandlingen.<sup>44</sup> Her står det at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.<sup>45</sup>

Saksbehandlingen i offentlig forvaltning skal følge prinsipper for forsvarlig saksbehandling og [god forvaltningsskikk](#).<sup>46</sup> Siktemålet med saksbehandlingsregler er først og fremst å sikre at det organ som skal treffe avgjørelsen har et forsvarlig faktisk grunnlag for å treffe sin beslutning.

For vurdering av faktaene i dette kapitlet legger revisjonen følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Politiske vedtak skal iverksettes.
- ⇒ Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

### 5.2 Hjorts første vurdering

Februar 2013 får rådmannen en [juridisk betenkning](#) fra Advokatfirma Hjort DA.<sup>47</sup> *Vår konklusjon er at reguleringsplanen stiller krav til permanent kunstgress, og at banedekke ikke fritt kan velges av tiltakshaver.*<sup>48</sup> De mener at fjerning av kunstgresset som permanent dekke innebærer et brudd på reguleringsbestemmelsene.

Denne konklusjonen samsvarer delvis med en [juridisk vurdering](#) kommunen tidligere hadde fått fra advokatfirmaet Kluge som sier at det å fjerne kunstgresset permanent utgjør en vesentlig endring av tillatt bruk og er i strid med bestemmelsene.<sup>49</sup>

Konklusjonen til kommunens to advokatfirmaer er derimot motsatt av konklusjon til arenaeiers advokater. Arenaieiers advokater konkluderer med at bestemmelsene er oppfylt og at type dekke/gulv som benyttes, er et privatrettslig forhold som ikke er søknads- eller dispensasjonspliktig.<sup>50</sup>

---

<sup>42</sup> Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107, § 1.

<sup>43</sup> Kommuneloven § 23 nr. 2.

<sup>44</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

<sup>45</sup> Forvaltningsloven § 17.(forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt).

<sup>46</sup> <http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=3&FagKey=153>.

<sup>47</sup> Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 15.02.13.

<sup>48</sup> Innledningen på notatet.

<sup>49</sup> Notat fra advokatfirma Kluge til Bærum kommune 17.11.11.

<sup>50</sup> Brev fra advokatfirma Ro Sommeres til Bærum kommune 12.03.12.

Som nevnt i forrige kapittel konkluderte rådmannen allerede i mai 2013 med at reguleringsplanens forutsetninger om kunstgress er innfridd dersom kunstgress gjøres permanent tilgjengelig i flerbruksarenaen. Formannskapet vedtok likevel at en fjerning av kunstgresset langvarig eller permanent er i strid med forutsetningene.

Arenaeier [opplyser](#) i desember 2013 at det har vært gjennomført flere idrettsarrangementer i 2013, blant annet med fotball på kunstgress og en håndballcup.<sup>51</sup> I mars 2014 gir arenaeier [ytterligere redegjørelse](#) og opplyser at rullekunstgress som tilfredsstillende kravene til landskamper nå er permanent tilgjengelig i arenaen.<sup>52</sup> Kostnadene for omlegging til kunstgress vil ikke belastes kunden og leieprisen for fotballarrangementer vil være lavere enn for andre arrangementer. Arenaer skriver at det er inngått flerårige avtaler for fotballaktivitet.

### 5.3 Formannskapets behandling i april 2014

I april 2014 behandler formannskapet saken *Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg*.<sup>53</sup> Vedlagt saken var de to vurderingene fra kommunens advokater og fra arenaeiers advokat, samt reguleringsbestemmelsene. Rådmannen oppsummerer arenaeiers opplysninger om gresset og driften. Saken konkluderer med at under forutsetning av at den skisserte bruken blir gjennomført, innstiller rådmannen på at bruken må være innenfor reguleringsplanens rammer.

Formannskapet vedtar enstemmig mot rådmannens innstilling:

*2. Formannskapet kan ikke se at reguleringsbestemmelsenes paragraf 9 er oppfylt, og ber Planutvalget om videre oppfølging av saken.*

### 5.4 Bestillingen til advokatfirmaet

I november 2014 sender kommuneadvokaten [en epost](#) til advokatfirmaet Hjort der han viser til Hjorts tidligere notat.<sup>54</sup> I eposten står det: *For meg ser det imidlertid ut som om nye opplysninger i saken kan ha betydning for vurderingen av om reguleringsbestemmelsene er overholdt.*

Lenger nede står det: *Jeg nevner i denne omgang bare helt kort at Telenor Arena har gått til anskaffelse av et kunstgress som tilfredsstillende kravene til dekke for toppfotball. Kunstgresset kan enkelt rulles av og på, og skifte av dekke medfører ikke en høyere leiepris for leie av hall med gress kontra leie av hall med annet dekke. Så vidt jeg forstår er hallen i praksis tilgjengelig for den etterspørselen som finnes for bruk av hallen med kunstgress.*

Kommuneadvokaten skriver også: *Bærum kommune ønsker derfor en oppdatert vurdering av om dagens kunstgressløsning er i samsvar med reguleringsbestemmelsene. Dersom det konkluderes med at kunstgresset ikke tilfredsstillende planbestemmelsene, vil det være behov*

---

<sup>51</sup> Brev fra Euforum Holding AS til Bærum kommune 12.12.13.

<sup>52</sup> Brev fra Euforum Holding AS til Bærum kommune 31.03.14.

<sup>53</sup> Formannskapet 09.04.14, sak 053/14 *Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg*.

<sup>54</sup> Epost fra kommuneadvokaten til fai@hjort.no 07.11.14. Eposten er ikke arkivert på saken i kommunen, men er vedlegg 1 i denne rapporten.

for en vurdering av hvilke vilkår som kan stilles i en eventuell dispensasjonssak, alternativt hvordan en omregulering eller ulovlighetsoppfølging bør gjennomføres.

Vedlagt bestillingen får advokaten saken formannskapet behandlet i april 2014 og [brevet](#) fra arenaeiers advokat fra 2012, der de argumenterer for hvorfor bestemmelsene er oppfylt.

## 5.5 Hjorts andre vurdering

En uke senere sender advokatfirmaet Hjort sin [nye vurdering](#).<sup>55</sup> Her står det at i lys av de nye opplysningene, mener de nå at reguleringsbestemmelsene mest sannsynlig må anses oppfylt gjennom den tekniske løsning som det nå er lagt opp til fra Euforum AS' side.

Hjort gav like etter en [tilleggsvurdering](#) av leiepris.<sup>56</sup>

Arenaeiers advokat krever ferdigattest i et 10 siders [brev](#) noen uker etter.<sup>57</sup> Han mener bl.a. at spørsmålet om reguleringsbestemmelsene er oppfylt, er *en rettslig vurdering, og ikke en politisk beslutning*. Han viser også til at kommunens administrasjon i saken til formannskapet, har kommet til at bestemmelsene er oppfylt. Advokaten sier at dersom arenaeier nektes ferdigattest vil de umiddelbart påklage dette med eventuelt etterfølgende søksmål. Vedlagt brevet er et 14 siders notat fra advokatfirmaet Wiersholm om tolkning av reguleringsbestemmelsene.<sup>58</sup>

## 5.6 Planutvalgets behandling i januar 2015

I januar behandler planutvalget saken [Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg i forhold til reguleringsbestemmelsen § 9](#).<sup>59</sup> Hjorts notater og brevet fra arenaeiers advokat med notatet fra Wiersholm er vedlagt saken. Bestillingen fra kommuneadvokaten til Hjort er ikke vedlagt.

Saksfremlegget presenterer ikke ny opplysninger om kunstgresset eller driften av arenaen. Kravet om ferdigattest omtales kort. En fjerdedel av saksfremstillingen gjengir Hjorts vurdering som konkluderer med at bestemmelsene mest sannsynlig må anses oppfylt.

Rådmannen foreslår følgende vedtak:

- 1. Driftsopplegget arenaeier har beskrevet anses å tilfredsstillere reguleringsplanens krav.*
- 2. Dersom driftsopplegget endres slik at kunstgressbaserte aktiviteter vanskeliggjøres eller forhindres, vil dette kunne innebære et brudd på reguleringsbestemmelsene. Administrasjonen forutsettes å følge opp eventuelle brudd på reguleringsbestemmelsene på vanlig måte.*

Planutvalget vedtar rådmannens forslag.

---

<sup>55</sup> Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 12.11.14.

<sup>56</sup> Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 27.11.14.

<sup>57</sup> Brev fra Ro Sommernes advokatfirma DA til Bærum kommune 01.12.14.

<sup>58</sup> Notat fra advokatfirmaet Wiersholm til Euforum AS 28.11.14.

<sup>59</sup> Planutvalget møte 15.01.15, sak 005/15 *Telenor Arena – vurdering av driftsopplegg i forhold til reguleringsbestemmelsen § 9*.

## 5.7 Juridisk vurdering

Revisjonen innhentet en vurdering av fakta slik de er presentert ovenfor, fra KS advokater. De forstår det slik at det kontrollutvalget ønsker vurdert er om kommuneadvokaten handlet i strid med god forvaltningsskikk når kommuneadvokaten etter formannskapetets vedtak i april 2014 ba om en oppdatert vurdering fra advokatfirma Hjort DA.<sup>60</sup>

De lovfestede og ulovfestede regler/krav til god forvaltningsskikk bygger på relasjonen mellom kommunen som myndighetsutøver og innbyggernes behov for vern mot misbruk av myndighet. Begrepet passer mindre godt til å beskrive forholdet mellom de ulike organer/roller i kommunen. I eksempelvis relasjonen mellom kommunestyre/formannskap og rådmann/kommuneadvokat ligger andre prinsipper som er mer dekkende slik som lojalitetsplikt, innordningsplikt, kontrollansvar osv. Spørsmålet blir om rådmannen i lys av formannskapetets vedtak overtrådte noen av disse prinsippene da han innhentet en oppdatert vurdering fra advokatfirma Hjort DA.

Utgangspunktet for en slik vurdering er kommuneloven § 6 som presiserer at kommunestyret er det øverste kommunale organet. Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. De legger til grunn at formannskapet er delegert myndighet til å treffe avgjørelse i denne saken. Et vedtak truffet av formannskapet har rådmannen og administrasjonen plikt til å iverksette.<sup>61</sup> Dette gjelder uavhengig av om rådmannen måtte være uenig i vedtaket og strekker seg så langt at også vedtak som rådmannen mener er lovstridig må iverksettes dersom dette er kommunestyrets/formannskapetets vilje.

Det ligger imidlertid også i rådmannens funksjon at han har plikt til å sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. En slik utredningsplikt kan også strekke seg i tid etter at kommunestyret/formannskapet har truffet sitt vedtak dersom rådmannen blir kjent med forhold som kan være avgjørende/sentrale for kommunestyrets/formannskapetets vedtak. Her vil rådmannen langt på vei ha plikt til å undersøke saken nærmere og på hensiktsmessig måte gjøre det politiske organet kjent med den nye informasjonen.

Det vil her være en balanse mellom lojalitets-/innordningsplikten til det fattede vedtak og innhenting av ny informasjon. Hvis informasjonen i realiteten ikke er ny eller har liten betydning for vedtaket og det politiske organet har gjort det klart at saken nå er ferdig behandlet, vil det å innhente ny informasjon kunne oppfattes som omkamp/trenering og således være kritikkverdige.

I denne saken oppfatter KS advokatene ikke at det er grunnlag for å kritisere rådmannen for at kommuneadvokaten innhenter en oppdatert vurdering fra advokatfirma Hjort DA. Formannskapetets vedtak markerer en avslutning på saken gjennom vedtaket om at formannskapet ikke kan se at reguleringsbestemmelsene paragraf 9 er oppfylt og ber

---

<sup>60</sup> Brev fra KS advokatene til kommunerevisjonen 18.05.15.

<sup>61</sup> Jf kommuneloven § 23 (2).

planutvalget om videre oppfølging av saken. Imidlertid er ikke vedtaket formulert på en slik måte at rådmannen er forhindret fra å kvalitetssikre premissene for vedtaket.

Formannskapet ser ut til å være kjent med arenaeiers kunstgressløsning, men ikke kjent med om denne informasjonen har betydning for konklusjonen til kommunens rådgiver. Etter at kommuneadvokaten ba om en oppdatert vurdering viste det seg at advokatfirmaets konklusjon var den motsatte av den konklusjon som lå til grunn for formannskapets vedtak. Denne nye konklusjonen fra advokatfirma Hjort DA ligger bak rådmannens innstilling til planutvalget som vedtar rådmannens forslag.

KS advokatene konkluderer med at de ikke kan se at det er grunnlag for å kritisere rådmannen og kommuneadvokaten for å ha innhentet en oppdatert vurdering fra advokatfirma Hjort DA. I den foreliggende situasjon ville det ha vært mer nærliggende å kritisere rådmannen herunder kommuneadvokaten, dersom de ikke hadde sørget for å innhente en oppdatert vurdering og la denne inngå som en premiss for videre politisk behandling. Det vises til at det var fremkommet nye opplysninger om fleksibelt dekke i arenaen, som advokatfirma Hjort DA ikke var kjent med da den opprinnelige vurderingen ble gitt.

## 5.8 Revisjonens vurdering

Kontrollutvalget ønsket svar på om det var i tråd med god forvaltningsskikk når kommuneadvokaten ba om utredning fra advokat i strid med formannskapets vedtak.

Formannskapet vedtar i april 2014 at reguleringsbestemmelsene ikke er oppfylt, og i januar 2015 vedtar planutvalget at bestemmelsene er oppfylt. Den sentrale nye informasjonen som presenteres er en ny vurdering fra advokatfirmaet Hjort, som denne gangen konkluderer med at bestemmelsene nå mest sannsynlig er oppfylt og et notat fra arenaeiers advokat. Hjorts endrede vurdering synes altså å ha stor betydning for endringen av vedtaket.

Revisjonen legger disse kriteriene til grunn for vurderingen:

- ⇒ Politiske vedtak skal iverksettes.
- ⇒ Saker som legges frem for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

Når formannskapet er delegert myndighet til å treffe avgjørelse i saken har rådmannen og administrasjonen plikt til å iverksette formannskapets vedtak.<sup>62</sup> Dette gjelder uavhengig av om rådmannen måtte være uenig i vedtaket. Rådmannen plikter samtidig å sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Her vil rådmannen langt på vei ha plikt til å undersøke saken nærmere og på hensiktsmessig måte gjøre det politiske organet kjent med den nye informasjonen.

Det vil her være en balanse mellom lojalitets-/innordningsplikten til det fattede vedtak og innhenting av ny informasjon. KS advokatene mener vedtaket ikke er formulert på en slik måte at rådmannen er forhindret fra å kvalitetssikre premissene for vedtaket.

---

<sup>62</sup> Jf kommuneloven § 23 (2).

Revisjonen mener det ikke er grunnlag for å kritisere rådmannen og kommuneadvokaten for å ha innhentet en oppdatert vurdering fra advokatfirma Hjort DA. Det ville ha vært mer nærliggende å kritisere rådmannen, dersom han ikke hadde sørget for å innhente en oppdatert vurdering og la denne inngå som en premiss for videre politisk behandling. Det var fremkommet nye opplysninger om fleksibelt dekke i arenaen, som advokatfirma Hjort DA ikke var kjent med da den opprinnelige vurderingen ble gitt.

Revisjonen vil derimot framheve at denne vurderingen burde vært gjort før saksfremlegget i april 2014. De nye opplysningene var kjent forut for dette møtet og advokatens nye vurdering kunne vært innhentet og fremlagt da. Rådmannen hadde i 2013 presentert samme syn uten å få gjennomslag i formannskapet. Rådmannen burde derfor ha forstått at vedtaksforslaget i april 2014 måtte være godt begrunnet.

## 6. KONKLUSJON OG ANBEFALING

Kontrollutvalget vedtok å be om en tilleggsutredning for å få svar på fire spørsmål:

- a) *I hvilken utstrekning var utbygningsselskapets vedtekter og føringer for drift i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?*
- b) *I hvilken utstrekning er dagens drift i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?*
- c) *Grunnlaget for habilitetsvurderingen?*
- d) *Var det i tråd med god forvaltningsskikk når kommuneadvokaten ba om utredning fra advokat i strid med formannskapetets vedtak?*

### 6.1 Hovedfunn

- Utbygningsselskapets vedtekter inneholder ingen bestemmelser om innholdet i arenaen.
- Dagens drift er ikke i samsvar med intensjonen bak reguleringsbestemmelsene, men er i samsvar med driftsopplegget planutvalget godkjente.
- Lingsom var ikke inhabil, men det ville ha vært klokt av Lingsom å ha reist habilitetsspørsmålet.
- Det var riktig å innhente en oppdatert vurdering fra advokatfirmaet, men den burde ha vært innhentet tidligere.

#### Utbygningsselskapets vedtekter

Utbygningsselskapets vedtekter hadde ikke føringer for drift utover at det skulle drive utleie og drift av fast eiendom.

#### Dagens driftsopplegg

Dagens drift i arenaen er ikke i samsvar med intensjonen bak reguleringsbestemmelsene da den ikke er hjemmearena for Stabæk. Dagens drift er derimot i samsvar med driftsopplegget som planutvalget vedtok at tilfredsstilte reguleringsplanens krav.

#### Habiliteten til Lingsom

Revisjonen mener at Lingsom ikke var inhabil i saken der det i media ble stilt spørsmål ved hans habilitet. Revisjonen mener likevel at det ville vært klokt av Lingsom å ha reist habilitetsspørsmålet og gjort det til gjenstand for diskusjon. Lingsom ville da for omverdenen vist at han var seg dette forholdet bevisst, noe som ville bidratt til at tilliten til han upartiskhet ikke ble svekket.

#### Kommuneadvokatens brev til advokatfirmaet

De folkevalgte vedtar i april 2014 at bestemmelsene ikke er oppfylt, og i januar 2015 at bestemmelsene er oppfylt. Den sentrale nye informasjonen som presenteres i den siste saken er en ny vurdering fra advokatfirmaet Hjort, som denne gangen konkluderer med at bestemmelsene nå mest sannsynlig er oppfylt. Hjorts endrede vurdering synes altså å ha stor betydning for endringen av vedtaket.

Kommuneloven presiserer at kommunestyret er det øverste kommunale organet.

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Når formannskapet er delegert myndighet til å treffe avgjørelse i saken

har rådmannen og administrasjonen plikt til å iverksette formannskapetets vedtak. Dette gjelder uavhengig av om rådmannen måtte være uenig i vedtaket.

Rådmannen plikter samtidig å sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. En slik utredningsplikt kan også strekke seg i tid etter at kommunestyret/formannskapet har truffet sitt vedtak, dersom rådmannen blir kjent med forhold som kan være avgjørende for vedtaket.

Revisjonen mener det ikke er grunnlag for å kritisere rådmannen og kommuneadvokaten for å ha innhentet en oppdatert vurdering fra advokatfirma Hjort DA. Det var fremkommet nye opplysninger om fleksibelt dekke i arenaen, som advokatfirma Hjort DA ikke var kjent med da den opprinnelige vurderingen ble gitt.

Revisjonen vil derimot framheve at denne vurderingen burde vært gjort før saksfremlegget i april 2014. De nye opplysningene var kjent forut for dette møtet og advokatens nye vurdering kunne vært innhentet og fremlagt da. Rådmannen hadde i 2013 presentert samme syn uten å få gjennomslag i formannskapet. Rådmannen burde derfor ha forstått at vedtaksforslaget i april 2014 måtte være godt begrunnet.

Rådmannen opplyser i høringssvaret at han vil sikre at de saker som fremlegges for folkevalgte organer er forsvarlig utredet i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

## **6.2 Anbefaling**

Revisjonen foreslår at kontrollutvalget vedtar følgende anbefaling til rådmannen:

Rådmannen bør gjøre tiltak for i større grad å sikre at saker som legges frem for de folkevalgte, inneholder de opplysninger som er viktige for de folkevalgtes avgjørelser.



## **KILDER**

### **Lover**

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-1992-09-25-107.

### **Politisk behandling**

Formannskapet 22.06.11 sak 112/11 *Oppfølging av ønske om et helhetsgrep for utviklingen av området 1.2/1.3 på Fornebu.*

Formannskapet 26.09.12 sak 133/12 *Stabæk fotball – søknad om kommunal garanti finansiering i forbindelse med oppgradering av Nadderud stadion.*

Formannskapet 15.05.13 sak 063/13 *Flerbruken av Telenor Arena.*

Formannskapet 10.04.13 sak 041/13 *Telenor Arena – vurdering av driftsopplegg og reguleringsbestemmelsene.*

Formannskapet møte 09.04.14, sak 053/14 *Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg.*

Kommunestyret 21.06.06 sak 032/06 *Fornebu – reguleringsplan for flerbruksarena m.m. på område 1.2 og 1.3, endret trasé for automatbane og justert veitrasé Fornebu nord.*

Kontrollutvalget 13.04.15, sak 014/15 *Forvaltningsrevisjon om Telenor Arena.*

Planutvalget møte 15.01.15, sak 005/15 *Telenor Arena – Vurdering av driftsopplegg i forhold til reguleringsbestemmelsen § 9.*

### **Brev og notater**

Brev fra Euforum av 23.11.11, journalpost id 11/179757.

Brev fra advokatfirma Ro Sommernes til Bærum kommune 12.03.12, journalpost id 12/33181.

Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 12.11.14, journalpost id 14/240507.

Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 15.02.13, journalpost id 13/59570.

Brev fra Advokatfirmaet Hjort DA til Bærum kommune 27.11.14, journalpost id 14/240512.

Brev fra Euforum Holding AS til Bærum kommune 12.12.13, journalpost id 13/183354.

Brev fra Euforum Holding AS til Bærum kommune 31.03.14, journalpost id 14/61229.

Brev fra kommuneadvokaten i Bærum til Advokatfirmaet Hjort DA 07.11.14.

Brev fra Kommuneadvokaten i Oslo til kommunerevisjonen 15.05.15.

Brev fra KS advokatene til kommunerevisjonen 18.05.15.

Brev fra Ro Sommernes advokatfirma DA til Bærum kommune 12.03.12, journalpost id 12/33181.

Brev fra Ro Sommernes advokatfirma DA til Bærum kommune 12.04.13.

Brev fra Ro Sommernes advokatfirma DA til Bærum kommune 01.12.14, journalpost id 14/236874.

Epost fra daværende leder av Stabæk fotball ASA Einar Schultz til kommunerevisjonen 26.02.15.

Epost fra direktør Arthur Wøhni til revisjonen 04.05.15.

Epost fra kommuneadvokaten til fai@hjort.no 07.11.14.

Epost fra Telenor Arena v Styret/CEO Gullik Jensen til kommunerevisjonen 30.04.15

Notat fra advokatfirma Kluge til Bærum kommune 17.11.11, journalpost id 13/34854.

Notat fra advokatfirmaet Wiersholm til Euforum AS 28.11.14.

Notat fra direktør i Fornebu utvikling og i Fornebu næring i 2006 Kjell Haune av 03.03.15,

Notatet fra advokatfirmaet Wiersholm 28.11.14 journalpost id 14/236874 (vedlegget).

### **Andre**

Aftenposten 14.05.13 *Politikerne bestemmer Telenor Arenas skjebne.*

*Avtale mellom Fornebu Boligspare AS (FB) og Fornebu Næring AS (FN) på den ene side og Stabæk Fotball ASA(SF) på den annen side.* Oktober 2004. Denne var vedlagt reguleringsaken.

<http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=3&FagKey=153>.

RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

Samtale med arenaeier Ulrichsen 26.05.15.

Samtale med konen til arenaeier Ulrichsen 26.05.15.

Samtaler med tidligere direktør hos rådmannen Hans Kristian Lingsom 05.05.15 og 06.05.15.

Samtaler med tidligere ordfører Odd Reinsfelt 04.03.15 og 06.03.15.

Samtale med journalist Arne Hole i Aftenposten 05.05.15.

## VEDLEGG 1: KOMMUNEADVOKATENS BESTILLING

Fra: Bård Nordby  
Sendt: 7. november 2014 16:19  
Til: fai@hjort.no  
Kopi: Christian Bugge; Arthur Wøhni  
Emne: Oppdrag for Bærum kommune

Hei

Jeg viser til ditt notat av 15. februar 2013, angående reguleringsbestemmelsene for Telenor Arena.

Jeg begynte som kommuneadvokat i august, og vet ikke nøyaktig hvilke opplysninger du hadde tilgang til da notatet ble skrevet. For meg ser det imidlertid ut som om nye opplysninger i saken *kan* ha betydning for vurderingen av om reguleringsbestemmelsene er overholdt.

Bærum kommune ønsker derfor en oppdatert vurdering av om dagens kunstgressløsning er i samsvar med reguleringsbestemmelsene. Dersom det konkluderes med at kunstgresset ikke tilfredsstillers planbestemmelsene, vil det være behov for en vurdering av hvilke vilkår som kan stilles i en eventuell dispensasjonssak, alternativt hvordan en omregulering eller ulovlighetsoppfølging bør gjennomføres.

Før jeg sender over mer informasjon, vil jeg gjerne høre om dette er et oppdrag du kan påta deg, og eventuelt innenfor hvilke tidsrammer. Jeg nevner i denne omgang bare helt kort at Telenor Arena har gått til anskaffelse av et kunstgress som tilfredsstillers kravene til dekke for toppfotball. Kunstgresset kan enkelt rulles av og på, og skifte av dekke medfører ikke en høyere leiepris for leie av hall med gress kontra leie av hall med annet dekke. Så vidt jeg forstår er hallen i praksis tilgjengelig for den etterspørselen som finnes for bruk av hallen med kunstgress.

Vedlagt følger protokoll med vedlegg fra formannskapets behandling 9. april i år, samt brev fra advokat Wiker av 12.04.2013.

Med vennlig hilsen  
Bård Nordby



## RÅDMANNENS HØRINGSSVAR

Kommunerevisjonen  
Rådhuset  
Rådhus torget 4  
1304 SANDVIKA

Deres ref.:

Vår ref.:  
15/132279/SOP

Dato:  
27.05.2015

Forvaltningsrevisjon Telenor Arena II - rådmannens hørings svar

Det vises til Mottatt Forvaltningsrevisjonsrapport – Telenor Arena II og til rådmannens hørings svar til første rapport.

Under behandlingen av rapporten om Telenor Arena vedtok kontrollutvalget å gjennomføre ytterligere undersøkelser for å få svar på fire spørsmål knyttet til saken.

- a) *I hvilken utstrekning var utbygningsselskapets vedtekter og føringer for drift i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?*
- b) *I hvilken utstrekning er dagens drift i samsvar med formålet bak reguleringsbestemmelsene?*
- c) *Grunnlaget for habilitetsvurderingen?*
- d) *Var det i tråd med god forvaltningsskikk når kommuneadvokaten ba om utredning fra advokat i strid med formannskapetets vedtak?*

Rådmannen vil avgi følgende kommentar:

### ***Punkt b – Formålet med reguleringsbestemmelsene***

Rådmannen noterer seg kommunerevisjonens vurdering av at driften «i mindre grad» er i samsvar med «intensjonen bak reguleringsbestemmelsene», og viser til bemerkningene til revisjonsrapport I hva angår forholdet mellom reguleringsbestemmelser og politiske intensjoner.

### ***Punkt c – Habilitet***

Etter rådmannens syn var Hans Kristian Lingsom ikke inhabil da han hhv som rådmann og saksbehandler var med å fremme og produsere de to formannskapssakene i 2013.

Rådmannen viser til at Lingsom avklarte sin habilitet med daværende kommuneadvokat.

Rådmannen er enig i at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å redegjøre for

hvordan habiliteten er vurdert selv om saksbehandler anses habil, men ser ikke noe klanderverdig i at dette ikke ble gjort her.

***Punkt d – Innhenting av juridisk betenkning***

Etter rådmannens syn er det ikke grunnlag for å tolke formannskapetets vedtak slik at sentrale forhold i saken ikke skulle utredes ytterligere dersom administrasjonen fant dette nødvendig. Betenkningen kan derfor – etter rådmannens oppfatning – ikke anses som innhentet «i strid med formannskapetets vedtak.» Det vises for øvrig til kommuneloven § 23 nr 2, som pålegger rådmannen å påse at saker som legges frem for folkevalgte organ er forsvarlig utredet.

På bakgrunn av kommuneadvokatens råd mente rådmannen at driften av arenaen mest sannsynlig var i samsvar med reguleringsbestemmelsene. I lys av at det allerede forelå en betenkning med motsatt konklusjon fra advokatfirmaet Hjort, fant rådmannen det hensiktsmessig å be om en ny vurdering derfra, fremfor å innhente bistand fra annet hold.

Rådmannen tar til etterretning at kommunerevisjonen mener betenkningen burde vært innhentet på et tidligere tidspunkt. Det bemerkes imidlertid at saksfremlegget til formannskapetets møte 9. april 2014 inneholdt de samme faktaopplysningene som advokatfirmaets andre betenkning bygger på. Rådmannen mener derfor saken var forsvarlig utredet før formannskapetets behandling. På bakgrunn av rapportens fotnote nr 53 kan det opplyses at e-posten fra kommuneadvokaten ble journalført og arkivert i sak 14/32414.

Rådmannen deler ikke revisjonens beskrivelse av at det fremkommer et skifte i standpunkt fra administrasjonens side fra saken i april til saken i mai (2013). Begge sakene bygger på reguleringsplanens forutsetninger om at det skal kunne drives aktivitet på kunstgress i arenaen. Utfra opplysninger om mulighet for å ha tilgjengelig godkjent kunstgress som ved behov relativt enkelt kunne rulles ut, innstilte rådmannen i mai på at permanent tilgjengelig kunstgress ville tilfredsstille reguleringsplanens vilkår.

I rapporten gis også følgende anbefaling:

«Rådmannen bør gjøre tiltak for i større grad å sikre at saker som legges frem for de folkevalgte, inneholder de opplysninger som er viktige for de folkevalgtes avgjørelser».

Rådmannen vil sikre at de saker som fremlegges for folkevalgte organer er forsvarlig utredet i tråd med kommuneloven § 23 nr. 2.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli  
rådmann

Siri Opheim  
controller

Kopi til:  
Morten Mjølunes