



**Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS/
Oarje-Finnmarkku Dárkkistanlávdegotti čállingoddi SGO**

Rapport – Eierskapskontroll Nordkapp kommune 2020

For kontrollutvalget i Nordkapp kommune

Journalnr.: 2020/19093-1

Arkivkode: 4/1 09

INNHOLD

0. Sammendrag.....	4
Bakgrunn for prosjektet	4
0.1 Funn og hovedkonklusjon	5
Hvordan utøves kommunens eierinteresser?	5
Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?	5
Anbefalinger	5
1. Innledning	6
1.1 Obligatorisk eierskapskontroll.....	6
1.2 Vurderingskriterier	6
Datagrunnlag.....	7
1.3 Gyldighet og pålitelighet	7
2. Kommunens eierskap og system for eierskapsforvaltning	8
2.1 Overordnede styringsdokumenter, formål med eierskap	8
2.2 Oversikt over kommunens eierskap i heloffentlige eide selskap	0
2.2.1 Museene for kystkultur og gjenreising i Finnmark IKS	1
2.2.2 Nordkappregionen Havn IKS	2
2.2.3 VEFIK IKS – Revisjon.....	3
2.2.4 KUSEK IKS – Sekretariat for kontrollutvalg	5
2.2.5 IKA Finnmark IKS.....	5
2.2.6 Nordkapp Filmfestival AS	6
2.2.7 Finnmark miljøtjenester AS-renovasjon	7
2.2.8 Vekst Nordkapp AS	9
2.3 Kommunens eierrepresentanter i interkommunale selskap	9
2.4 Formannskapets rolle.....	11
2.5 Andre folkevalgte organ sin rolle	11
2.6 Eierrepresentantenes rolle	11
2.7 Ordførers rolle	12
2.8 Kommunedirektørens rolle	12
2.9 Rapportering og oppfølging	13
3. Hvordan utøves kommunens eierinteresser, og fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?	13
3.1 Om vurderingskriteriene.....	13
3.2 Er utøvelsen i samsvar med KS eierforums anbefalinger for eierstyring?.....	14

3.2.1 Opplæring og informasjon	14
3.2.2 Vurdering og valg av selskapsform	14
3.2.3 Utarbeidelse av eierskapsmelding	15
3.2.4 Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	16
3.2.5 Eierorganets sammensetning	17
3.2.6 Formelle eiermøter	17
3.2.7 Uformelle eiermøter	18
3.2.8 Konklusjon.....	18
3.3 Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskapene, og blir de fulgt?	18
3.3.1 System for eierskapsforvaltning i de folkevalgte organer	18
3.3.2 ADMINISTRATIVE SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNINGEN	19
3.3.3 Etterlevelse av kommunens forpliktelser i forhold til selskapslover og selskapsavtaler	19
3.3.4 Definerings av risikoprofil i forhold til eierskap	19
3.3.5 Definerings av risiko ved etablering av datterselskap i interkommunale selskap	20
3.3.6 System for evaluering av eierskap	21
3.3.7 Konklusjon.....	21
4. Kilder og litteratur	22
5. Vedlegg.....	24
5.1 Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunedirektøren	24

0. SAMMENDRAG

Bakgrunn for prosjektet

Kommuneloven stiller krav til kommunen om å føre kontroll med at kommunens interesser i selskap kommunen har eierskap i blir ivare tatt på en betryggende måte.¹

Kommunestyret i Nordkapp har etter innstilling fra kontrollutvalget vedtatt «Plan for selskapskontroll 2017-2020» den 10.10.2017 i sak 57/2017.

Kontrollutvalget i Nordkapp kommune har vedtatt oppstart av prosjektet: «*Obligatorisk eierskapskontroll av Nordkapp kommune*» den 4. 10.2017 i sak 17/17.

Fra kontrollutvalgets bestilling framgår det at følgende hovedproblemstillinger skal besvares:

1. Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

- Har kommunen etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskapene?
- Synes rutinene å være tilfredsstillende, og blir de fulgt?

2. Hvordan utøves kommunes eierinteresser?

- Er det i samsvar med KS eierforums anbefalinger for eierstyring?
- Sikrer kommunen at lovpålagte oppgaver utført av kommunalt eide selskap er ihht. lov og forskrifter på bl.a. vann, avløp og renovasjon (VAR-området) og revisjon?

Kontrollør er av kontrollutvalget gitt myndighet til å justere, eventuelt tilføye problemstillinger ved behov. Kontrollør har valgt å justere og tilføye noen problemstillinger.

Kontrollen er gjennomført av KUSEK IKS ved daglig leder Kate M. Larsen, på vegne av kontrollutvalget. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om gjennomførte eierskapskontroller og resultatet av dem.²

¹ Kommuneloven § 23-2 første ledd.

² Forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 4 og 5

0.1 Funn og hovedkonklusjon

Denne eierskapskontrollen er gjennomført for å kontrollere hvordan kommunens eierinteresser blir utøvd, og om kommunen fører kontroll med sine eierinteresser.

HVORDAN UTØVES KOMMUNENS EIERINTERESSER?

På grunnlag av de funn som er gjort så vurderer kontrollør det slik at Nordkapp kommune i all vesentlighet utøver sin eierskapsstyring i tråd med KS sine anbefalinger på området. Kommunens vedtatte eierskapsmelding, legges særlig til grunn, og det forutsettes at denne implementeres og følges opp i kommunens samlede eierstyring.

FØRER KOMMUNEN KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER?

På grunnlag av de funn som er gjort så vurderer kontrollør det slik at det foreligger et forbedringspotensial når det gjelder Nordkapp kommunes rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskaper. Lagt til grunn at dette implementeres og etterleves, vil dette langt på vei elimineres.

ANBEFALINGER

På grunnlag av de funn som er gjort i denne eierskapskontrollen anbefaler kontrollør at Nordkapp kommune iverksetter følgende tiltak i tilknytning til sin eierskapsforvaltning:

- Sørge for god implementering og etterlevelse av kommunens vedtatte eierskapsmelding i alle utøvende ledd i kommunens eierskapsforvaltning.
- Det anbefales at eierskapsmeldingen blir revidert i inneværende periode, og at anbefalinger i rapporten tas inn i eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldingen er fra 2017.
- Særsilt fokus og oppfølging av Nordkapp Filmfestival AS og Finnmark Miljøtjenester AS.
- Utarbeide risikoprofil for de selskap kommunen er medeier i, herunder også risiko som går utover finansiell risiko.
- Innføre rutiner for med faste tidsintervaller å foreta evaluering av selskapsavtaler/vedtekter og andre relevante forhold sett opp mot kommunens formål med eierskapet i det enkelte eierskap
- Innføre rutiner-/synlig gjøre i møteutskrifter at kommunestyret er gjort kjent med saker som skal behandles i de ulike selskapene sine eierorganer
- Innføre jevnlig rapportering-/synlig gjøre i møteutskrifter at kommunens eierrepresentanter rapporterer til kommunestyret om møter og vedtak i selskapenes eierorganer
- Arrangere opplæring av folkevalgte i tema om eierstyring og selskapsledelse som en fast rutine, gjerne i forbindelse med folkevalgtopplæring etter kommunestyrevalg.

1. INNLEDNING

1.1 Obligatorisk eierskapskontroll

Kommunens overordnede system og strategier for ivaretagelse av sitt eierskap legges til grunn i kontrollen. Det vil si i spennet mellom kommunestyret og eierorganet i det enkelte selskap. Forhold ned på styrenivå er utenfor kontrollens avgrensning. En materiell vurdering av selskapenes organisering, drift og funksjon faller således i hovedsak utenfor denne kontrollen. Dersom det imidlertid gjennom undersøkelsen fremkommer funn ned mot styre- eller driftsnivå som direkte berører eierstyringen vil dette likevel bli behandlet i rapporten.

Obligatorisk eierskapskontroll vil *kun* gjelde eierskapsforvaltningen i heloffentlig eide selskap som omfattes av kommuneloven §§ 23-6 og 24-10 om innsynsrett.

I ny kommunelov og tilhørende forskrift for kontrollutvalg og revisjon, som trådte i kraft ved kommunestyrets konstituering i 2019 er hovedprinsippene i gammel kommunelov og kontrollutvalgsforskrift i alt vesentligste videreført.

Etter ny lov og forskrift skal eierskapskontroll heretter utføres etter revisjonsfaglige prinsipper, som innebærer at sekretariatet ikke lenger har anledning til å gjennomføre eierskapskontroll. For denne eierskapskontrollen gjelder imidlertid overgangsregler, som sier at kontroll som er bestilt innen et visst tidsrom etter at ny lov trådte i kraft, kan gjennomføres av sekretariatet.

I ny kommunelov er det nå lovfestet at kommunene skal ha utarbeidet eierskapsmelding for sin eierstyring.³

1.2 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene er de normer som kommunens praksis vurderes opp mot. I tilknytning til hovedproblemstillingene er det utarbeidet underproblemstillinger som samlet sett vil danne grunnlaget for å vurdere om kommunens system for eierstyring er i tråd med rammeverket. Eierskapsmeldingen og KS eierforums 21 anbefalinger for god eierstyring, selskapsledelse og kontroll brukes som grunnlag for å vurder kommunens eierstyring.

³ Kommuneloven § 26-1.

De vurderingskriteriene som er anvendt i kontrollen blir nevnt underveis i rapporten der de hører hjemme. Underproblemstillingen «*Er dette i samsvar med KS eierforums anbefalinger for eierstyring?*» er gjennomgående vurdert i rapporten.

DATAGRUNNLAG

Innsamling av data er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse ved dokumentanalyse, gjennomgang av møteprotokoller etter konstituering av kommunestyre den 15.10.2019. Det er også foretatt et utvalg av tilgjengelige møteprotokoller fra representantskapsmøter for perioden.

Eierskapskontrollen bygger videre på informasjon fra åpne kilder. Kontrollør har blant annet brukt kommunens finansreglement, delegasjonsreglement og årsregnskap, samt foretaksregisteret, www.ssb.no, proff.no og regnskapstall.no.

1.3 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes det at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og det datamaterialet som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Innsamlede data er kvalitetssikret for å sikre at disse er mest mulig gyldige og pålitelige.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilgang i denne eierskapskontrollen har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å gjennomføre kontrollen i tråd med de problemstillinger kontrollutvalget har vedtatt.

Kommunedirektøren i kommunen har fått den *ferdige* rapporten til uttalelse i tråd med kommunelovens bestemmelser, og uttalelsene legges ved rapporten før den rapporteres til kommunestyret. Kommunedirektøren i Nordkapp kommune sin tilbakemelding på rapporten framgår av vedlegg 1.

2. KOMMUNENS EIERSKAP OG SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNING

Eierskapspolitikken er de overordnede premissene som kommunen legger til grunn for forvaltning av selskaper hvor kommunen har eierinteresser, herunder systemer, rutiner og premisser for utøvelse av eierskapet. Eierskapspolitikken danner grunnlaget for eierskapsforvaltningen.

2.1 Overordnede styringsdokumenter, formål med eierskap

Nordkapp kommune har utarbeidet og vedtatt eierskapsmeldingen som overordnet styringsdokument for kommunens forvaltning av sitt eierskap i selskaper.

Eierskapsmeldingen sier noe om kommunens eierstrategier, formål med, og forvaltning av eierskap i selskaper. Dokumentet er derfor retningsgivende for utøverne av kommunens eierskapsforvaltning, og bør være et operativt oppslagsverk for alle aktørene, både med tanke på samhandling, kommunikasjon, rapportering og oppfølging.

Av eierskapsmeldingen fremgår det at kommunens deltakelse i selskaper har ulike formål og motiv. I kapittel 2.2 redegjøres det for de respektive selskaper sine formål og kommunens prinsipper for deltakelse-/opprettelse av selskapet.

I tillegg har kommunen styringsdokumenter som indirekte kan ha betydning for kommunens forvaltning av sitt eierskap i selskaper. Eksempler på dette er som følger:

- Delegasjonsreglement
- Nemndstruktur og utvalgsreglement
- Etske retningslinjer
- Finans- og gjeldsreglement

2.2 Oversikt over kommunens eierskap i heloffentlige eide selskap

Nordkapp kommune har opprettet egne selskaper og er interessent i selskapene sammen med andre instanser, privatpersoner og organisasjoner. Selskapene er opprettet for å utføre tjenester som kommunen har et ansvar for, og som videre tilbys egne innbyggere og næringslivet. Valg av selskapsform er vurdert og vedtatt av kommunestyret.

Nordkapp kommune er medeier i fem interkommunale selskapene, kommunes eierandeler og prinsipp for deltakelse-/opprettelse av disse selskapene framgår av tabell 1 nedenfor.⁴

Tabell 1: Nordkapp kommunes eierandeler i interkommunale selskap (IKS)

Selskapsnavn	Selskapets formål	Eierandel	Prinsipp for deltakelse/opprettelse ⁵
Nordkappregionen Havn IKS	Forvaltning og drift av havne- og kaianlegg.	74 %	Politisk motivert. Regionalpolisk posisjonering. Finansielt motivert.
Museene for kystkultur og gjenreising i Finnmark IKS	Museumstjenester	25 %	Politisk motivert. Samfunnsøkonomisk motivert.
Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS	Revisjon	4 % - 39 000 1 eierandel	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon
Kontrollutvalgssekretariatet (KUSEK) IKS	Sekretariat-tjenester	13 % - 20 000 1 eierandel	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon
Interkommunalt Arkiv IKS	Arkiv	25 %	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon.

Nordkapp kommune er 100 % eier av to aksjeselskap, og det øvrige aksjeselskapet sammen med andre kommuner (heleid offentlig aksjeselskap). Nordkapp kommunes eierandeler i aksjeselskap framgår av tabell 2 nedenfor.⁶

⁴ Note 4 i årsregnskap 2019

⁵ Eierskapsmeldingen under det enkelte selskap.

⁶ Nordkapp kommunes årsregnskap 2019 (note nr. 4) , Brønnøysundregistrene og Proff.no:
<https://proff.no/aksjon%C3%A6rer/-/finnmark-milj%C3%B8tjeneste-as/976815394>

Tabell 2: Nordkapp kommunes eierandel i heleid offentlig aksjeselskap

Selskap	Balanseført verdi i 2019 (i kr)	Eierandel	Prinsipp for deltakelse/ opprettelse
Nordkapp Filmfestival AS	500 000 (nå 300 000)	100 %	Politisk motivert. Samfunnsøkonomisk motivert. Finansielt motivert.
Finnmark Miljøtjeneste AS	147 000	24,5 %	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon. Finansielt motivert.
Vekst Nordkapp AS	100 000	100%	Politisk motivert. Samfunnsøkonomisk.

2.2.1 MUSEENE FOR KYSTKULTUR OG GJENREISING I FINNMARK IKS ⁷

Museene for kystkultur og gjenreising i Finnmark er opprettet for Museumsvirksomhet.

Selskapets formål er å koordinere formidling, forskning og dokumentasjon av kystkultur og gjenreisningshistorie.

Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS skal arbeide for å tjene samfunnet og dets utvikling og være tilgjengelig for alle. Museene skal samle inn, forske i, formidle og stille ut materielle vitnesbyrd om mennesket og dets omgivelser i studie- og utdanningsøyemed og ifølge ICOM's museumsetiske regelverk.

Museene skal gjøre allmenheten kjent med sitt materiale og sine resultater. Museenes viktigste ansvarsområde er: Kystkultur i Finnmark, med særlig vekt på fiskerihistorie, evakuerings- og gjenreisningshistorien til Finnmark og Nord-Troms, samtidsdokumentasjon i fylket, med særlig vekt på de store samfunnsmessige, endringer i samtida.

⁷ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=989166670>

Museene har en spesiell plikt til å ivareta det flerkulturelle Finnmark. Som konsolidert enhet skal selskapet arbeide for at museene får et godt faglig og vitenskapelig fundament, gode bevaringsforhold for samlingene og en tilrettelegging som sikrer et bredt publikum tilgang til dem. Museene skal yte faglig bistand til hverandre.

Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS skal bidra til å delta i felles museumsfunksjoner på fylkesnivå, samt delta i utviklingen av nasjonale og internasjonale museumsnettverk.

Museenes samlinger og eiendommer eies av det enkelte museum/kommune, og representantskapet fører kontroll med museenes samlinger og påser at de blir registrert og oppbevart etter museal standard.

Kommunestyret i Nordkapp har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

I perioden fra oktober 2019 til oktober 2020 er det protokollført at kommunestyret har behandlet følgende saker vedrørende selskapet:

- Valg av representanter i sak 50/19 den 15.10.19

I følge protokollene fra møter i formannskapet i perioden oktober 2019- 2020 er det ikke behandlet saker vedrørende Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS i formannskapet i denne perioden.

2.2.2 NORDKAPPREGIONEN HAVN IKS ⁸

Nordkappregionen Havn IKS er opprettet for forvaltning og drift av havne- og kaianlegg i samarbeidsområdet Nordkapp, Porsanger og Lebesby kommune.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Nordkapp kommune.

I selskapsavtalen framgår det at Nordkapp Havn IKS har følgende formål:

⁸ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=992636459>

Nordkappregionen Havn er opprettet for å ivareta og samordne den kommunale havnevirksomheten i samarbeidsområdet, og aktivt arbeide for en utvidelse av det interkommunale havnesamarbeidet med flere kommuner i regionen.

Den interkommunale havnen skal ivareta de administrative og forvaltningsmessige oppgaver som påhviler de samarbeidende kommunene etter havne- og farvannslovens regelverk og annen lovgivning som gjelder havnesektoren.

Havneanlegg og arealer skal disponeres med sikte på en best mulig ressursutnyttelse. Havnevesenet skal sammen med andre interesser bidra til et konkurransedyktig og kostnadseffektivt havnetilbud, og arbeide for en tilrettelegging av infrastruktur som sikrer en best mulig forbindelse mellom sjø- og landtransporten i samarbeidsregionen.

For å opprettholde og videreutvikle den kommunale havnevirksomheten i samarbeidsområdet og denne virksomhetens trafikkgrunnlag, kan havnevesenet engasjere seg i havnetilknyttet virksomhet som er hensiktsmessig og fordelaktig for de samarbeidende kommunenes havneinteresser.

I perioden fra oktober 2019 til oktober 2020 er det protokollført at kommunestyret har behandlet følgende saker vedrørende Nordkappregionen Havn IKS:

- Valg av rådet i Nordkappregionen Havn IKS i sak 45/19 den 15.10.19

I følge protokollene fra møter i formannskapet i perioden oktober 2019- 2020 er det ikke behandlet saker vedrørende Nordkapp Havn IKS i formannskapet i denne perioden.

2.2.3 VEFIK IKS – REVISJON⁹

VEFIK IKS er opprettet for revisjon av offentlig virksomhet som kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskap, kirkeforvaltning, offentlige stiftelser mv.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Nordkapp kommune.

I selskapsavtalen § 4 framgår det at VEFIK IKS har følgende formål:

Utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver for deltakerne.

Utføre andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne.

Utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper.

⁹ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=8870133>

I perioden oktober 2019 til oktober 2020 er det protokollført at kommunestyret har behandlet følgende saker vedrørende VEFIK IKS:

- Valg av representanter i sak 49/19 den 15.10.19
- Ny selskapsavtale i sak 74/20 den 26.10.20

I perioden oktober 2019 til juni 2020 er det protokollført at formannskapet har behandlet følgende saker vedrørende VEFIK IKS:

- Ny selskapsavtale i sak 107/20 den 19.10.20

Sikrer kommunen at lovpålagte oppgaver utført av kommunalt eide selskap er i henhold til lov og forskrifter på blant annet revisjon?

VEFIK IKS utgjør per i dag Nordkapp kommunes lovpålagte revisjonsordning jfr. kommunelovens bestemmelser. Kommunen ivaretar sitt overordnede ansvar for lovpålagte revisjonstjenester som er satt ut til å betjenes av VEFIK IKS på følgende måte:

Kommunestyret ivaretar sitt lovpålagte ansvar for forsvarlig revisjonsordning gjennom kontrollutvalgets påse-ansvar jfr. kommunelovens bestemmelser og tilhørende forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Kontrollutvalget har på vegne av kommunestyret det løpende påse-ansvaret med VEFIK IKS som revisjonsordning for Nordkapp kommune. Rapportering til kommunestyret fra kontrollutvalget vedrørende sitt påse-ansvar overfor revisjonsordningen foregår i all hovedsak gjennom årsmeldingen. Dersom det i løpende kontroll oppstår situasjoner som gjør det nødvendig gis en direkte rapportering opp til kommunestyret. I kontrollperioden har kontrollutvalget fulgt opp blant annet manglende levering av rapporter etter forvaltningsrevisjon, jf. plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, møteutskriftene sendes til kommunestyret som referat saker.

Kommunen mottar i begynnelsen av hver valgperiode engasjementsbrev fra VEFIK IKS hvor selskapet synliggjør sitt samlede oppdrag for kommunen.

På bakgrunn av opplysningene ovenfor vurderes kommunen å ha et tilfredsstillende system for å ivareta sitt overordnede ansvar for de lovpålagte revisjonstjenester selskapet skal utøve for kommunens kontrollorgan.

2.2.4 KUSEK IKS – SEKRETARIAT FOR KONTROLLUTVALG¹⁰

KUSEK IKS er opprettet for å utføre den lovpålagte sekretariatsfunksjonen for deltakende kommuners kontrollutvalg.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Nordkapp kommune.

I selskapsavtalen § 4 framgår det at KUSEK IKS har følgende formål:

Utføre sekretariatsfunksjonen for deltakernes kontrollutvalg og hva dermed står i naturlig forbindelse.

I perioden fra oktober 2019 til oktober 2020 er det protokollført at kommunestyret har behandlet følgende saker vedrørende KUSEK IKS:

- Valg til representantskapet sak 51/19 den 15.10.19
- Endring av selskapsavtale sak 73/20 den 26.10.20

I følge protokollene fra møter i formannskapet i perioden oktober 2019- 2020 er det behandlet følgende saker vedrørende KUSEK IKS i formannskapet i denne perioden:

- Endring av selskapsavtalen sak 106/20 den 19.10.20

2.2.5 IKA FINNMARK IKS¹¹

IKA Finnmark IKS er opprettet for drift av arkiver.

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Nordkapp kommune.

I selskapsavtalen § 4 framgår det at IKA Finnmark IKS har følgende formål:

Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal fungere som arkivdepot for eierne.

Selskapet kan fungere som fylkesarkiv for deltakende fylkeskommune samt motta, oppbevare og tilgjengelig gjøre privatarkiver.

¹⁰ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=991520759>

¹¹ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=996878996>

Selskapet kan delta i andre selskap som tjener hovedformålet.

IKA Finnmark IKS har ikke erverv som formål, men kan selge kompetanse og

arkivtjenester til andre så lenge dette ikke går utover hovedformålet.

Kommunestyret i Nordkapp har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

I perioden oktober 2019- oktober 2020 er det protokollført at kommunestyret har behandlet følgende saker vedrørende IKA Finnmark IKS:

- Valg av representanter i sak 48/19 den 15.10.19

I perioden oktober 2019- oktober 2020 er det ikke behandlet saker i formannskapet.

2.2.6 Nordkapp Filmfestival AS ¹²

Nordkapp Filmfestival AS ble stiftet i 2013 og eies av Nordkapp kommune. Nordkapp kommunes eierandel er 100 prosent og innskutt aksjekapital var kr. 500 000. Aksjekapital til selskapet er per 2019 kr. 300 000, som følge av underskudd de to siste regnskapsårene.¹³

Formålet med selskapet er:

Å være en visningsarena for film. Selskapet skal skape aktivitet og trivsel i Nordkapp kommune og har i den forbindelse allmenntilgitt formål. Selskapet skal være et ressurscenter for arbeid med barn og unge på filmområdet og bidra til faglige nettverk.

I perioden oktober 2019- oktober 2020 er det ikke behandlet saker i formannskapet eller kommunestyret vedrørende selskapet.

Kommunen bør ha særskilt fokus og oppfølging av selskapet, spesielt med tanke på underskudd de to siste regnskapsårene. I følge assisterende kommunedirektør mottar selskapet årlig tilskudd på om lag kr. 90 000,- fra Nordkapp kommune.

¹² <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=912771717>

¹³ <https://www.regnskapstall.no/regnskapstall-for-nordkapp-filmfestival-as-10393983550?view=full>

2.2.7 FINNMARK MILJØTJENESTER AS-RENOVASJON¹⁴

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets representantskap og i de respektive eierkommunenes kommunestyre, herunder i Nordkapp kommune.

Finnmark Miljøtjeneste AS ble stiftet i 1996 og eies av kommunene Porsanger, Nordkapp, Karasjok, Måsøy, Lebesby og Gamvik. Nordkapp kommunes eierandel er 24 prosent (kr 147 000 av en samlet aksjekapital på kr 600 000).

Formålet med selskapet er å ivareta renovasjonstjenestene i eierkommunene.

Selskapet hatt følgende økonomiske utvikling de siste årene:

Tabell 4: Finnmark Miljøtjeneste AS, resultatregnskap og balanse 2015-2019¹⁵

RESULTATREGNSKAP	2019	2018	2017	2016	2015
Sum driftsinntekter	42 552 000	37 451 000	40 868 000	41 334 000	40 847 000
Driftsresultat	-2 004 000	-2 762 000	784 000	2 774 000	2 317 000
Resultat før skatt	-2 273 000	-2 943 000	575 000	2 537 000	1 946 000
Årsresultat	-1 785 000	-2 377 000	348 000	3 292 000	1 343 000
BALANSEREGNSKAP	2019	2018	2017	2016	2015
Sum anleggsmidler	25 768 000	15 335 000	14 873 000	14 872 000	12 976 000
Sum omløpsmidler	6 700 000	9 255 000	14 384 000	16 204 000	15 153 000
Sum egenkapital	6 200 000	7 986 000	10 363 000	10 014 000	6 722 000
Sum gjeld	26 267 000	16 604 000	18 894 000	21 061 000	21 407 000

Kilde: Regnskapstall.no

Tabellen viser at selskapet har hatt store underskudd de siste to årene med tilsvarende reduksjon i egenkapital. Ved utgangen av 2019 utgjør egenkapitalen 19,1 % av totalkapitalen. Anleggsmidlene er økt betydelig i 2019 og motsvares av en tilsvarende økning i gjeld.

Det framgår at gebyrnivået på renovasjon i Nordkapp kommune er betydelig høyere gjennomsnittet i landet og KOSTRA-gruppe 3.

¹⁴ <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=976815394>

¹⁵ Iht. opplysninger hos regnskapstall.no på adressen <https://www.regnskapstall.no/regnskapstall-for-finnmark-miljoetjeneste-as-10054206251>

Tabell 5: Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Nordkapp kommune	4474	4475	4162	4454	4454
KOSTRA-gruppe 3	2 862	2 910	2 808	2 759	2 759
Landet	2 668	2 705	2 762	2 858	2 855

Kilde: SSB

I perioden oktober 2019- oktober 2020 er det ikke behandlet saker i formannskapet eller kommunestyret vedrørende Fimil AS.

Sikrer kommunen at lovpålagte oppgaver utført av kommunalt eide selskap er i henhold til lov og forskrifter på blant annet vann, avløp og renovasjon?

Selskapet FIMIL AS utfører lovpålagt renovasjonstjenester på vegne av Nordkapp kommune, og skal derigjennom ivareta det ansvar kommunen har for at renovasjonstjenesten oppfyller forurensningslovens krav til kvantitet, kvalitet og kostnadsfordeling til selvkost.

Det at kommunen har overlatt til et selskap å ivareta de lovpålagte renovasjonstjenestene på kommunens vegne, fritar ikke kommunen for det overordnede ansvaret for at tjenestene skal ivaretas i tråd med de til enhver tid gjeldende lovkrav. Dette gjør at god eierstyring fra kommunens side blir tilsvarende viktig å ivareta.

Dette vil ikke minst være viktig sett i et brukerperspektiv, da det er kommunens husstander som bærer kostnadene for husholdningsavfallet etter prinsippet om selvkost. God økonomistyring i selskapet vil her være en viktig faktor.

I et samfunns- og miljøperspektiv vil det være viktig at det tas tilstrekkelige miljøhensyn i avfallshåndteringen. I et eierperspektiv er det viktig at selskapet fyller formålet med opprettelsen av selskapet på en tilfredsstillende måte.

Sett i lys av sitt overordnede lovpålagte ansvar på området, vil det derfor være viktig for eierkommune å forsikre seg om at selskapet har god styring og tilfredsstillende systemer for å sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav. I hvilken grad dette er ivaretatt, vil ligge utenfor denne kontrollen, og må i tilfelle undersøkes i en eventuell forvaltningsrevisjon.

På bakgrunn av opplysningene fra assisterende kommunedirektør sies følgende:

Det er oppnevnte styremedlemmer i selskapet fra Nordkapp og det utøves både kontroll gjennom styret, samt gjennom eiermøter og generalforsamling.

Konklusjon

Selskapet har hatt store underskudd de siste to årene med tilsvarende reduksjon i egenkapital. Ved utgangen av 2019 utgjør egenkapitalen 19,1 % av totalkapitalen. Anleggsmidlene er økt betydelig i 2019 og motsvares av en tilsvarende økning i gjeld.

Det er fra kommunens revisor ikke mottatt noen merknader i forhold til kommunens forvaltning av de lovpålagte renovasjonstjenestene, herunder ivaretagelse av selvkostprinsippet, men det framgår at gebyrnivået på renovasjon i Nordkapp kommune er betydelig høyere gjennomsnittet i landet og KOSTRA-gruppe 3. På grunnlag av de funn som er gjort så vurderer kontrollør det slik at Nordkapp kommune bør ha et særskilt fokus på dette selskapet.

2.2.8 VEKST NORDKAPP AS

Vekst Nordkapp AS sysselsetter yrkeshemmede arbeidstakere med ulike problemer. Selskapet er organisert som et aksjeselskap med kommunen som eneste aksjonær. Aksjekapitalen er på kr. 100 000.

Formål:

Gi opplæring og utvikling av mennesker med ulike former for yrkeshemminger. Metodene som brukes baserer seg bl.a. på produksjon og salg av varer og tjenester, samt annen virksomhet.

Kommunestyret i Nordkapp har gjennom godkjenning av selskapsavtalen gitt sin tilslutning til selskapets formål.

I perioden oktober 2019- oktober 2020 er det ikke behandlet saker i formannskapet eller kommunestyret vedrørende selskapet.

2.3 Kommunens eierrepresentanter i interkommunale selskap¹⁶

Hvem som er valgt av kommunestyret til å representere kommunen i disse selskapenes eierorgan (representantskapene) framgår av tabellen nedenfor. Som oftest har kommunen antall eierrepresentanter ut fra eierandeler, dersom det ikke særskilt fremkommer noe annet i selskapsavtalen.

¹⁶ Kommunestyret 28.11.19 sak 62/19

Tabell 5: Nordkapp kommunes eierrepresentanter i interkommunale selskap

Selskap:	Medlem:	Varamedlem:
Nordkappregionen	Jan Olsen	Trudy Engen
Havn IKS	Heidi Anita L. Holmgren	Tor H. Mikkola
IKAF IKS	Jan Olsen	Tor H. Mikkola Trudy Engen Heidi Anita L. Holmgren
Vefik IKS	Jan Olsen	Tor H. Mikkola Trudy Engen Heidi Anita L. Holmgren
Museene for kystkultur	Jan Olsen	Trudy Engen
Og gjenreising i Finnmark IKS	Heidi Anita L. Holmgren	Tor H. Mikkola
Kusek IKS	Jan Olsen	Tor H. Mikkola
Nordkapp Filmfestival AS	Jan Olsen	Tor H. Mikkola
Finnmark Miljøtjeneste AS	Jan Olsen	Tor H. Mikkola
Vekst Nordkapp AS	Jan Olsen	Tor H. Mikkola

Kommunestyret har foretatt valg av representanter til selskapene i tråd med reglement for politiske styrer, råd og utvalg.¹⁷ Dette velges som regel på det første møte etter konstitueringen av nytt kommunestyret. Kommunestyret er konstituert 31.10.19. Hvilke myndighet som ligger til det enkelte styre/råd/utvalg følger ikke av kommunens reglement for *politiske styrer, råd og utvalg*, men fremgår av det til enhver tid gjeldende delegasjonsreglement for Nordkapp kommune slik dette er vedtatt av kommunestyret. For enkelte av de lovpålagte organer kan myndighet følge direkte av lov.¹⁸

Kommunestyret har behandlet 2 saker som indirekte berører kommunens overordnede mål og strategier for sitt eierskap, i denne perioden. Kommunestyret har blant foretatt valg av

¹⁷ Nordkapp kommunens representanter i styrer, råd og utvalg, s. 10

¹⁸ Reglement for politiske styrer, råd og utvalg 2016, s. 5

representanter til IKS' ene og AS' ene, samt vedtatt endring i selskapsavtalen for KUSEK IKS og VEFIK IKS.

Kontrollørs gjennomgang av protokoller fra kommunestyret viser at kommunestyret ikke har rutine og praksis for å realitetsbehandle innkallinger til møter og saker som senere skal behandles av eierorgan i de ulike selskapene. Imidlertid kan slike protokoller ha vært lagt fram for kommunestyret uten at dette framgår av protokoller fra kommunestyret. Unntaket her er saker som gjelder endring av selskapsavtaler i interkommunale selskap.

Kontrollørs gjennomgang av protokollene fra kommunestyrets møter i perioden, viser at det ikke legges fram protokoller fra selskapene som referatsak. Imidlertid kan slike protokoller ha vært lagt fram for kommunestyret uten at dette framgår av protokoller fra kommunestyret. Se pkt. 2.11. Rapportering og oppfølging.

2.4 Formannskapets rolle

Formannskapet er ikke delegert noen særskilt myndighet i saker som gjelder kommunens forvaltning av eierskap ifølge politisk delegeringsreglement 2016.¹⁹

Kontrollørs gjennomgang av protokoller fra formannskapet i perioden oktober 2019- oktober 2020 viser at formannskapet innstiller på saker som gjelder selskap før dette oversendes til kommunestyret.

2.5 Andre folkevalgte organ sin rolle

Utover kommunestyret og formannskapet, har ikke kontrollør funnet at det er andre folkevalgte organ i Nordkapp kommune som deltar i forvaltningen av kommunens eierskap. Dette blant annet på grunnlag av kommunens delegasjonsreglement og reglement for politiske styrer, råd og utvalg.

2.6 Eierrepresentantenes rolle

Kommunens eierrepresentanter gis ikke noen særskilte fullmakter, mandat eller instruks fra kommunestyret utover det som er beskrevet i eierskapsmeldingen.

I Eierskapsmeldingen sies følgende om eierrepresentant i operative eierorganer:

Kommunestyret har relativt begrensede styringsmuligheter etter at et IKS er etablert.

Kommunestyret velger representantskapet, og kan gjennom sine representanter gi signaler og legge føringer på virksomheten.²⁰

¹⁹ Delegert myndighet til formannskapet, kap. 3, s.7

²⁰ Eierskapsmeldingen 2017, s. 5

2.7 Ordførers rolle

I kommunens delegering til ordfører framgår det at ordføreren møter på generalforsamlinger i selskap eller andre sammenslutninger der kommunen er medeier/deltaker, og det ikke er valgt annen særskilt representant. Varaordfører kan møte for ordføreren.²¹

Eierskapsmeldingen sier følgende om ordførers rolle:²²

Ordfører er ansvarlig for implementering og oppfølging av eierskapsmeldingen

Som det framgår av tabell 3 i denne rapporten så er ordfører i Nordkapp kommune blant annet medlem i representantskapet i IKS selskapene, og for øvrig i generalforsamlingen til aksjeselskapene.

Utover dette er det ordfører som fastsetter sakliste for henholdsvis kommunestyret og formannskapet.

2.8 Kommunedirektørens rolle

Kommunedirektørens myndighet framgår av kommuneloven og kommunestyrets delegering til kommunedirektøren. I kommunestyrets delegering til kommunedirektøren er det ikke gitt noen særskilt myndighet til kommunedirektøren vedrørende forvaltning av kommunens eierskap i selskaper.²³

Kommunedirektørens formelle rolle i kommunens eierforvaltning er avgrenset til det som er kommunedirektørens generelle plikter og rettigheter. Det vil blant annet si følgende:

- øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet
- påse at vedtak i folkevalgte organ blir iverksatt
- sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll
- møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget
- myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet

²¹ Delegasjonsreglement, ordførers myndighet, s. 11

²² Eierskapsmelding 2017, s. 10

²³ Delegasjonsreglement, rådmannens myndighet, s. 11-13

Dette betyr blant annet at det er kommunedirektøren som har ansvaret for at saker om selskapene, som skal behandles i kommunestyret, er forsvarlig utredet.

Kommunedirektøren, Stig Aspås Kjærvik, har ikke styreverv ifølge styrevervregistret.²⁴

2.9 Rapportering og oppfølging

Som det framgår av kapitlet 2.4-2.8 ovenfor så er det ikke fastsatt noen formelle rutiner for rapportering fra eierrepresentantene til kommunestyret eller formannskapet. Det bør også fremkomme av sakslisten som referatsaker eller orienteringssaker. Ordfører er ansvarlig for oppfølging av eierskapsmeldingen.

3. HVORDAN UTØVES KOMMUNENS EIERINTERESSER, OG FØRER KOMMUNEN KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER?

Mange av de faktiske forhold som er presentert i kapittel 2 er også relevante for å belyse og svare på problemstillingene i dette kapitlet.

3.1 Om vurderingskriteriene

Det er anbefalt at en eierskapskontroll tar utgangspunkt i vurderingskriterier som er utledet fra autoritative kilder, det vil si krav, normer eller standarder, som gjelder for de elementer i eierskapsutøvelsen som skal undersøkes.²⁵ Vurderingskriteriene er den objektive målestokken som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot og som ligger til grunn for vurderingene som gjøres og eventuelle anbefalinger.

Aktuelle kilder for vurderingskriterier i en eierskapskontroll er lov, forskrift, anbefalt praksis, samt kommunale vedtak og føringer.

Vurderingskriteriene i kapittel 3.2 tar utgangspunkt i KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.²⁶ De konkrete vurderingskriteriene blir gjengitt under hvert tema.

²⁴ Se www.styrevervregistret.no

²⁵ Norges kommunerevisorforbund (NKRF), Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll (2018): [https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder_i_selskapskontroll - fastsatt av styret 22.10.2018.pdf](https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder_i_selskapskontroll_-_fastsatt_av_styret_22.10.2018.pdf)

²⁶ KS, Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll: https://www.ksbedrift.no/media/1461/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf

3.2 Er utøvelsen i samsvar med KS eierforums anbefalinger for eierstyring?

3.2.1 OPPLÆRING OG INFORMASJON

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 1 vedrørende eierstyring gjelder obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte. Her anbefales det at kommunen som en del av sitt folkevalgtprogram bør gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer.

Data

Assisterende kommunedirektøren har opplyst at det ikke har vært gjennomført egne eierskapsseminar som en del av folkevalgtopplæringen. Dette har vært planlagt gjennomført, men måtte avlyses for om lag 1 år siden på grunn av utenforliggende forhold. Dette er imidlertid på «tapetet» og vil bli fulgt opp.

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at Nordkapp kommune planlegger å gi de folkevalgte opplæring i kommunens eierskap i selskaper, som KS anbefaler.

Kontrollør vil understreke hvor viktig det er at kommunestyret som eier får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierandeler i. Det er videre viktig at de folkevalgte får bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling.

3.2.2 VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 2 vedrørende eierstyring gjelder kommunens vurdering og valg av selskapsform. Her sies det at det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket.

Data

Eierskapsmeldingen gir noen prinsipielle føringer på hvilke selskaper kommunen ønsker å eie. Omfanget av kommunens eierskap i selskap er ikke stort. Det er flere motiv for kommunens eierskap, så som politisk motivert, effektivisering av tjenesteproduksjon osv. Eierskapsmeldingen er imidlertid ment å være et verktøy også for å ta slike strategiske diskusjoner i det politiske nivå.

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at det bør være en fast praksis i kommunestyret for å jevnlig vurdere kommunens eierskap i ulike typer selskap, utover de vurderinger som er foretatt ved etablering av eller inntreden i eksisterende selskap. Dette gjelder også vurdering og valg av selskapsform. Kontrollør ser at kommunens eierskapsmelding har angitt hvilke styrende prinsipper som skal gjelde som grunnleggende premisser for kommunens eierskapspolitikk. Dette er prinsipper som også skal fremgå av selskapenes vedtekter.

Kontrollør vurderer det slik at kommunens (kommunestyrets) praksis hittil ikke er fullt ut i tråd med KS sin anbefaling på dette området. Det vurderes likevel slik at vedtatte eierskapsmelding legger opp til en oppfølging av kommunens eierskapsmelding som også vil initiere til prinsipielle politiske vurderinger av kommunens eierskap i selskaper.

Eierskapsmelding legger opp til at kommunen får en fast praksis og rutiner for oppfølging og kontroll av kommunes eierskap i de nevnte selskapene.

3.2.3 UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDING

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 4 vedrørende eierstyring gjelder utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Her anbefales det at kommunestyret hvert år bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

Data

Kommunestyret i Nordkapp har vedtatt eierskapsmelding i 2017. Kommunestyret har i meldingen fastsatt overordnede prinsipper for sitt eierskap. Eierskapsmeldingen angir også hvilke prinsipielle krav som skal stilles til de enkelte selskap, og legger også opp til at selskapsspesifikke strategier skal bli gjenstand gjennomgang og eventuell revisjon. Og at eierskapsmeldingen skal revideres minst en gang hver valgperiode.

Utøving av eierskap på en god måte er en kontinuerlig prosess/oppgave, og implementering og oppfølging av eierskapsmeldingen blir derfor viktig. Eierskapsmeldingen angir disse overordnede tiltak som skal gjennomføres for å sikre ivaretagelse av en levende eierskapspolitikk.

Vurderinger

Kontrollør vurderer at Nordkapp kommune gjennom sin eierskapsmelding legger opp til en praksis som er i tråd med KS sine anbefalinger på dette området.

Kontrollør vil i tillegg nevne at ny kommunelov § 26-1 stiller krav om at det minst én gang i valgperioden skal utarbeides en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. Dette kravet gjelder fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret ved oppstart av valgperioden 2019-2023. Nordkapp kommune anses med sin praksis å ha oppfylt gjeldende lovkrav dersom eierskapsmeldingen fra 2017 blir revidert innen utgangen av denne valgperioden.

3.2.4 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSdokumenter

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 5 vedrørende eierstyring gjelder utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter. Her anbefales det at kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Data

Nordkapp kommunes eierportefølje utgjør i vesentlig grad selskap med flere eiere (se kapittel 2.2). Dette betyr at kommunen ikke kan gjøre gjeldende styringsdokumenter overfor selskapene på egen hånd. I praksis betyr dette at kommunen ikke alene kan utarbeide, vedta og revidere styringsdokumenter som gjelder selskapene uten at dette skjer gjennom et flertall av eierne i selskapene.

Kontrollørs gjennomgang av protokoller fra kommunestyremøter i perioden viser at kommunestyret i denne perioden har behandlet revidering av selskapsavtalene til selskapet VEFIK IKS (i 2020) og KUSEK IKS (i 2020).

Praksis er som regel at selskapsavtaler blir behandlet i kommunestyret etter initiativ fra selskapene selv. Det samme gjelder andre typer saker, for eksempel saker om utvidet låneramme og utvidelser på eiersiden i selskapene. Kommunen har ikke tidligere gjør noen slike vurderinger på eget initiativ.

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at Nordkapp kommune ved kommunestyret behandler de styringsdokumenter som oversendes fra selskapene til behandling, herunder revidering av selskapsavtaler. Som tidligere nevnt kan ikke Nordkapp kommune endre slike styringsdokumenter alene.

Kontrollør ser imidlertid at det foreligger et forbedringspotensial når det gjelder kommunens rutiner for vurdering og evaluering av ulike styringsdokumenter, herunder selskapsavtaler.

Dersom kommunen finner grunn til det, så kan kommunen som medeier ta slike forhold opp i for eksempel selskapenes eierorganer. Vedtatte eierskapsmelding legger opp til en slik vurdering.

Samlet sett vurderer kontrollør det slik at Nordkapp kommune ikke tidligere fullt ut har en praksis som er i tråd med KS sin anbefaling på dette området. Dette bør dekkes inn i revideringen av eierskapsmelding.

3.2.5 EIERORGANETS SAMMENSETNING

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 7 vedrørende eierstyring gjelder eierorganets sammensetning og funksjon. Her anbefales det at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorganet.

Data

Nordkapp kommune har noen formelle retningslinjer for hvem som kan eller bør velges som kommunens eierrepresentanter i selskaper. Blant annet at ordfører er av kommunestyret valgt til å være generalforsamling i alle aksjeselskap og eierrepresentant i alle IKS.

Kontrollørs gjennomgang av møteprotokoller fra kommunestyre, samt andre dokumenter, viser at kommunestyret i Nordkapp velger medlemmer i kommunestyret som eierrepresentanter. Det vises i den sammenheng til tabell 3.

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at Nordkapp kommunes praksis med å velge eierrepresentanter til selskapenes eierorganer er i tråd med det KS anbefaler på dette området og IKS-loven.

3.2.6 FORMELLE EIERMØTER

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 8 vedrørende eierstyring gjelder gjennomføring av representantskapsmøter og generalforsamlinger. Denne anbefalingen er ikke direkte rettet mot kommunens praksis, men mot selskapene. Anbefalingen legger imidlertid til grunn at det skal gjennomføres møter i eierorganene, og synes å forutsette at kommunenes eierrepresentanter skal møte i disse.

Data

Kontrollørs gjennomgang av et utvalg protokoller fra møter i representantskap i det siste året Nordkapp kommune er medeier i, viser at Nordkapp kommune ikke hadde forfall til møtene.

Vurderinger

Kontrollør har mottatt kun et fåtalls protokoller fra selskapene i 2019 og 2020, og det kan ikke utelukkende konkluderes med at eierrepresentantene fra Nordkapp møter, men kontrollør

registrerer at Nordkapp kommune ut fra egne erfaringer tilnærmet alltid har deltakere med fra Nordkapp kommune i representantskapet.

3.2.7 UFORMELLE EIERMØTER

Vurderingskriterier

KS sin anbefaling nr. 6 vedrørende eierstyring gjelder uformelle eiermøter. Her anbefales det at det jevnlig gjennomføres eiermøter utenom de formelle eiermøtene. Disse møtene er møter mellom kommunen som eier, styret og daglig leder.

Data

Formannskapet og kommunestyret sine møteprotokoller viser ikke at det er gjennomført eierskapsmøter i perioden.

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at kommunens tidligere praksis på dette området ikke er i tråd med KS sin anbefaling, men vedtatte eierskapsmelding legger føringer på at eierskapsmøter skal gjennomføres ved behov.

3.2.8 KONKLUSJON

På grunnlag av de funn som er gjort så vurderer kontrollør det slik at Nordkapp kommune på de fleste punktene utøver sin eierskapsstyring i tråd med KS sine anbefalinger på dette området.

3.3 Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskapene, og blir de fulgt?

3.3.1 SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNING I DE FOLKEVALGTE ORGANER

Som nevnt ovenfor så foreligger det forbedringspotensial når det gjelder kommunens (herunder kommunestyrets) forvaltning av kommunens eierskap i selskaper.

Dette gjelder avholdelse av uformelle eiermøter.

3.3.2 ADMINISTRATIVE SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNINGEN

Kommunedirektøren har ingen formell rolle i forhold til eierstyringen i det enkelte selskap, men det tilligger likevel kommunedirektøren å tilrettelegge for den politiske eierskapsforvaltningen.

Av kommunestyrets delegasjoner til kommunedirektøren er ikke kommunedirektøren delegert noen særskilt myndighet i saker som gjelder kommunens eierskapsforvaltning.

Kommunedirektøren har imidlertid i henhold til kommuneloven ansvaret for at saker som skal behandles i kommunestyret, er forsvarlig utredet.

3.3.3 ETTERLEVELSE AV KOMMUNENS FORPLIKTELSE I FORHOLD TIL SELSKAPSLOVER OG SELSKAPSAVTALER

Kontrollør har ved gjennomgang av protokoller fra kommunestyret for perioden funnet at kommunestyret i gjør de valg av representanter til eierorgan som skal gjøres, samt at kommunestyret behandler de saker som oversendes fra selskapene (selskapsavtaler).

3.3.4 DEFINERING AV RISIKOPROFIL I FORHOLD TIL EIERSKAP

Nordkapp kommune har ikke direkte i eierskapsmeldingen definert risikoprofil i forhold til eierskap i de ulike selskapsformene utover den finansielle risiko. For eksempel ved valg av selskapsformen Aksjeselskap sies det:

Eiernes økonomiske ansvar er begrenset til aksjeinnskuddet.²⁷

Kontrollør vurderer at Nordkapp kommune har ikke en helhetlig risikoprofil knyttet til sitt eierskap i hvert enkelt selskap og sett i forhold til formål med eierskap i det enkelte selskap, formål med selskapene, selskapenes etterlevelse av lovkrav og forpliktelser knyttet til levering av tjenester, eller i forhold til sin eierstyring.

Nordkapp kommune har økonomi og finansreglement. Her heter det blant annet at kommunens økonomi og finansreglement ikke skal påføre kommunen vesentlig risiko, pkt. 14.4.

Kontrollør kan ikke av tilgjengelig åpen dokumentasjon se at Nordkapp kommune har definert/spesifisert ytterligere hva eierrepresentantene skal se etter/bruke som indikatorer for risiko. For eksempel har kontrollør i overordnet analyse og plan for selskapskontroll følgende indikatorer:

- Negativ økonomisk utvikling (egenkapital, likviditet, avkastning)
- Negativ medieoppmerksomhet
- Store endringer (organisasjon, lederskifte, målsetninger, markedssituasjon)
- Uklar eller komplisert organisering av selskapet
- Rollekonflikter (for eksempel sentrale politikere i styret)

²⁷ Eierskapsmeldingen 2017, s.6

- Svak eierstyring
- Urealistiske eller uklare mål
- Politisk kritikk

En nærmere definering av begrepet risikoprofil vil ut fra kontrollør sin vurdering være et meget viktig verktøy for den enkelte eierrepresentant i utøvelsen av sin rolle. Dette i forhold til hva de som eierrepresentanter bør se etter, være oppmerksom på, ting som kan indikere varselamper.

Samtidig er det et faktum at det ved kommunens eierskap ikke hovedsakelig er profitt som er drivkraften for å gå inn i selskap, men snarere samfunnsmessige formål, eksempelvis lovpålagt renovasjon. I dette ligger at eierskapet ikke utløser finansiell risiko alene, men i tillegg tilknyttet andre risikofaktorer som organisasjon, eierstyring, lovpålagt ansvar for kvalitetsmessig tjenesteyting med videre. En nærmere spesifisering av risikoprofil sett i lys av dette bør vurderes tatt inn i finansreglement eller eierskapsmelding, samt også være et sentralt tema i opplæring av de folkevalgte.

Nordkapp kommune har ikke gitt en nærmere spesifisering av risikoprofil utover finansiell risiko i kommunens finansreglement. Nordkapp kommune har en lav til moderat risiko for økonomisk tap gjennom sitt eierskap i de heloffentlig eide selskap. Eierskap i IKS innebærer ubegrenset ansvar i forhold til eierandel. Dette innebærer at et eventuelt driftsunderskudd i en eller annen form vil bli tilbakeført til eierkommunene. Samtidig er hovedformål med kommunens eierskap i disse selskapene i stor grad av samfunnsmessig karakter. Kommunikasjon og samhandling mellom eierskapsutøver og overordnet politisk nivå vil da være viktig for tidligst mulig å fange opp risikoindikatorer. Risiko for tap i AS er begrenset til innskutt aksjekapital.

3.3.5 DEFINERING AV RISIKO VED ETABLERING AV DATTERSELSKAP I INTERKOMMUNALE SELSKAP

Kontrollør kan ikke se av selskapslovgivningen at det stilles lovkrav om slik behandling i henholdsvis representantskap eller kommunestyre ved opprettelse av datterselskap. Det bør imidlertid fremlegges kommunestyret til orientering før etablering av datterselskap i IKS eller AS.

Nordkapp kommune sin eierskapsmelding sier følgende:

For heleide selskap, og i den grad det er mulig og hensiktsmessig for deleide selskap, bør det legges til grunn at større disposisjoner eller saker av økonomisk eller prinsipiell betydning blir sjekket ut med eier i forkant. Eksempelvis etablering av datterselskap med utskilling av deler av virksomheten.²⁸

²⁸ Eierskapsmeldingen 2017, s.9

Eierskap i et interkommunalt selskap (IKS) utløser et ubegrenset ansvar for eierkommunen i henhold til eierkommunens andel i selskapet. Dersom selskapet påtar seg risiko ved eksempelvis opprettelse av datterselskap vil denne risikoen dermed føres tilbake til eierkommunene.

Det ligger utenfor kontrollørs mandat å foreta vurderinger om slike avgjørelser er å betrakte som så vidt prinsipielle at representantskapet uansett bør eller skal fatte avgjørelse i saker av denne karakter. Det vil likevel være opp til representantskapet og eierkommunene å ivareta den eventuelle risikøkning en slik eierskapsutvidelse vil medføre.

For å oppnå en best mulig kontroll med dette kan en løsning være å legge inn klausuler i selskapsavtaler/eieravtaler om hvilket nivå som skal fatte beslutning om, eventuelt godkjenne slike utvidelser i eierskap.

3.3.6 SYSTEM FOR EVALUERING AV EIERSKAP

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket. Kommunen kan ha ulike motiv for opprettelsen av selskap og inntreden i etablerte selskapsordninger.

Selv om valg av selskapsform er foretatt, bør videre eierskap i de ulike selskapene jevnlig evalueres samt om selskapene er i tråd med eierskapenes formål og føringer som er lagt fra eierkommunens side. Det fremkommer ikke av protokoller at selskapsavtaler jevnlig revideres.

3.3.7 KONKLUSJON

På grunnlag av de funn som er gjort så vurderer kontrollør det slik at det foreligger et forbedringspotensial når det gjelder Nordkapp kommunes rutiner for evaluering av sine eierinteresser i selskaper. En implementering av eierskapsmeldingen krav og føringer på området vil være tiltak som jevnlig evaluerer om selskapene drives i tråd med eiernes formål.

4. KILDER OG LITTERATUR

Kontrollutvalget i Nordkapp kommune og KUSEK IKS

Selskapskontroll - Overordnet analyse 2017-2020 – Nordkapp kommune

Plan for selskapskontroll 2017-2020 – Nordkapp kommune

Oppstartsbrev til Nordkapp kommune v/kommunedirektøren

Invitasjon til å delta i intervju – kommunedirektøren

Svar på intervjuskjema

Nordkapp kommune

Eierskapsmeldingen

Reglement for politiske styrer, råd og utvalg

Delegasjonsreglementet

Økonomi- og finansreglement

Økonomiplan 2019-2022 og 2020-2023

Årsbudsjett 2020

Årsregnskap 2019

Årsmelding 2019

Kommuneplan – Samfunnsdelen

Protokoller fra kommunestyremøter i perioden oktober 2019 – oktober 2020

Protokoller fra formannskapsmøter i perioden oktober 2019 – oktober 2020

Selskapene

Protokoller fra representantskapsmøter i KUSEK IKS

Litteratur med mer

KS - Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

NKRF – Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll

Regelverk

Lov om kommuner og fylkeskommuner

Lov om interkommunale selskaper

Lov om aksjeselskaper

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon i kommuner og fylkeskommuner

Internett

Nordkapp: <https://www.Nordkapp.kommune.no>

Brønnøysundregistrene: <https://www.brreg.no>

Proff.no: <https://www.proff.no>

Regnskap: <https://regnskapstall.no>

Statistikk: <https://ssb.no>

5. VEDLEGG

5.1 Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunedirektøren

Kommunedirektøren v/ ass. Kommunedirektør Børge Grønlund har i epost av 18.11.20 gitt følgende høringssvar til rapporten slik den foreligger:

Det vises til mottatt foreløpig rapport for Eierskapskontroll 2020. Rapporten er etter vårt skjønn grundig og belyser de fleste sider av kommunens eierskapsforvaltning. De konklusjoner og anbefalinger som trekkes opp er vi langt på vei enige i, også det som dreier seg om forbedringspotensial.

Konkret vil vi kommentere følgende til anbefalingene og konklusjonene som trekkes opp:

1. Det arbeides løpende med implementering og etterlevelse av kommunens vedtatte eierskapsmelding. Som et ledd i dette arbeidet har det også vært planlagt en egen eierskapsopplæring for folkevalgte vinteren 2019. Denne ble imidlertid avlyst pga utenforliggende årsaker. Det er ingen konkrete planer for en ny runde, men dette er noe som følges opp. I forbindelse med folkevalgtopplæringen høsten 2019 var også kommunalt eierskap en del av opplæringen uten at det var spesielt fokus på dette. Anbefalingen følges opp videre.
2. Det ligger inne i planene at eierskapsmeldingen skal revideres ila inneværende kommunestyreperiode.
3. Både Nordkapp Filmfestival AS (100 % eid av Nordkapp kommune) og Finnmark Miljøtjeneste AS har – og har hatt tett oppfølging gjennom selskapenes styrer hvor kommunen er representert. I Finnmark Miljøtjenester AS har kommunen også utøvd sitt eierskap gjennom flere eiermøter opp gjennom årene hvor konkrete problemstillinger har vært til behandling. I perioder har disse møtene vært relativt hyppige. Også gjennom generalforsamlingen har kommunen vært aktiv og har hatt aktive eierrepresentanter inne. Vi mener dermed at eierskapet i disse to selskapene blir utøvd på en aktiv og god måte.
4. I forbindelse med revidering av eierskapsmeldingen ila inneværende periode vil vi også ta med oss og fokusere på risiko, da også utover ren økonomisk risiko. Anbefalingen følges opp.
5. Det er litt uklart hvordan kommunen i større grad enn det gjøres i dag kan påvirke, følge opp og evaluere selskapsavtaler/vedtekter. Dette er normalt noe som utøves gjennom generalforsamlingen eller rep. skapet. I AS behandles dette i generalforsamlingen, mens det for IKS'ene er slik at endringer av vedtekter forelegges kommunestyret for godkjenning. Gjennom disse rutinene og behandlinger gjøres det samtidig direkte eller indirekte vurderinger av nevnte dokumenter. Vi tar anbefalingen til orientering.
6. Det har vært noe ulik praksis for hvordan kommunestyret orienteres om saker som blir behandlet i selskapenes eierorganer. Det er relativt gode rutiner for orientering, men ofte gjøres dette som muntlige orienteringer fra Ordfører (som representerer kommunen i de fleste eierorganer) uten at dette protokolleres. Dette punktet følges opp og vurderes hvordan rutinene kan bli enda bedre.
7. Opplæring i eierstyring har som nevnt vært planlagt, men ble avlyst pga utenforliggende forhold. Dette vil bli fulgt opp.

Børge Grønlund

Assisterende kommunedirektør

Jobb tlf: 78 47 65 18

Mobil: 900 19 214

E-post: Borge.Gronlund@nordkapp.kommune.no

Besøk: Rådhusgata 12, 9750 Honningsvåg

Post: Postboks 403, 9751 Honningsvåg

Web: <http://www.nordkapp.kommune.no/>