



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

2021

Hammerfest Havn KF

HAMMERFEST KOMMUNE

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Hammerfest kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen og ved gjennomføring av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet overfor HAMMERFEST HAVN KF, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi vil takke Hammerfest Havn KF for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen. Foretakets imøtekommenhet, bistand og raske tilbakemeldinger har i stor grad bidratt til at en omfattende undersøkelse har latt seg gjennomføre over en forholdsvis kort tidsperiode.

Alta, 28. juli 2021

Viggo Johannessen
Prosjektleder/Oppdragsansvarlig
forvaltningsrevisor

Arnt Bjarne Aronsen
Medarbeider/forvaltningsrevisor

Solveig Pedersen
Medarbeider/ regnskapsrevisor

INNHOOLD

0 SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	5
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	5
1.2 PROBLEMSTILLINGER	6
1.3 TEMA OG AVGRENSNINGER.....	6
1.4 REVISJONSKRITERIER	7
1.5 GJENNOMFØRING OG METODISK TILNÆRMING.....	7
2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER.....	8
2.1 ORGANISERING.....	8
2.2 VIRKSOMHETSBEKRIVELSE	9
3 ER UTVALGTE SIDER VED VIRKSOMHETEN MED VEKT PÅ ØKONOMISK INTERNKONTROLL I HAMMERFEST HAVN KF TILFREDSSTILLENDEN?.....	11
3.1 REVISJONSKRITERIER	11
3.2 DATA.....	12
3.3 VURDERINGER.....	18
3.4 KONKLUSJON.....	19
4 I HVILKEN GRAD LAR SENTRALE PÅSTANDER FREMSATT OVERFOR HAMMERFEST KOMMUNE I ANONYME E-POSTER SEG VERIFISERE?.....	20
4.1 REVISJONSKRITERIER	20
4.2 BEKRIVELSE	20
4.3 VURDERINGER.....	22
4.4 KONKLUSJON.....	23
5 KONKLUSJONER	24
5.1 ER UTVALGTE SIDER VED VIRKSOMHETEN MED VEKT PÅ ØKONOMISK INTERNKONTROLL I HAMMERFEST HAVN KF TILFREDSSTILLENDEN?	24
5.2 I HVILKEN GRAD LAR SENTRALE PÅSTANDER FREMSATT OVERFOR HAMMERFEST KOMMUNE I ANONYME E-POSTER SEG VERIFISERE?	24
6 ANBEFALINGER.....	25
7 KILDER OG LITTERATUR	26
Vedlegg 1: Havnedirektørens kommentarer	I
Vedlegg 2: Rådmannens kommentarer.....	III
Vedlegg 3: Revisjonskriterier	IV
Vedlegg 4: Metode og gjennomføring.....	VIII

0 SAMMENDRAG

ER UTVALGTE SIDER VED VIRKSOMHETEN MED VEKT PÅ ØKONOMISK INTERNKONTROLL I HAMMERFEST HAVN KF TILFREDSSTILLENDEN?

Selv om foretaket har sentrale elementer i internkontrollen på plass, anses ikke de utvalgte sidene ved foretakets internkontroll å være fullt ut tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det gjennomføres risikovurderinger på økonomiområdet, men det foreligger ikke dokumentasjon på at det foretas systematiske risikovurdering av foretakets virksomhet, verken på overordnet nivå eller i tilknytning til sentrale nøkkelprosesser.

Den manglende dokumentasjonen medfører at det vanskelig lar seg gjøre å vurdere om foretakets risikovurderinger og interne kontroll på området er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, herunder om nødvendige rutiner og prosedyrer er på plass, og om det i tilstrekkelig grad gjennomføres kontrolltiltak for å avdekke og følge opp risiko for avvik. Dette har ikke bare betydning for muligheten til etterprøvnbarheten i forbindelse med revisjoner og tilsyn, men også for havnestyrets mulighet for å ivareta sitt påseansvar.

Hammerfest Havn KF har vurdert at det er knyttet størst risiko til foretakets prosjektvirksomhet. Selv om det heller ikke her er utarbeidet en risikovurdering i form av eget- eller egne dokumenter, tilsier saksdokumenter, møteinnkallinger og protokoller fra havnestyrets møter, samt eksternt utarbeidede usikkerhetsanalyser at denne delen av virksomheten er gjenstand for løpende risikovurderinger og oppfølging.

Foretaket har definerte krav til rutinemessig rapportering. Vesentlig styringsinformasjon på det økonomiske området blir rutinemessig rapportert til havnestyret. Verken foretakets rutiner for internkontroll, overordnende risikovurderinger eller vurderinger av risiko for misligheter har vært satt opp som egen/egne sak(er) på sakskartet. Vi kan heller ikke se at foretakets oppfølging av det etiske regelverket har vært tema i noen av styremøtene.

Svakheter ved systematikk og dokumentasjon av foretakets risikovurderinger kan også tyde på at styret ikke i tilstrekkelig grad sikrer overholdelse av sitt påseansvar på området.

Revisjonens konklusjon bygger på følgende vurderinger:

Risikovurderinger og økonomisk internkontroll

Undersøkelsen viser at det gjennomføres risikovurderinger på økonomiområdet.

Risikovurderingene er imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert. Det anses ikke godtgjort at det foretas systematiske risikovurdering av foretakets virksomhet, verken på overordnet nivå eller på sentrale nøkkelprosesser som for eksempel anskaffelser/innkjøp, inntekter, kostnader og misligheter. Det er derfor ikke mulig å vurdere i hvilken grad og omfang dette faktisk gjennomføres. Det er heller ikke mulig å vurdere om risikovurderingene blir tilstrekkelig oppdatert.

Ettersom foretaket ikke har dokumentert sine risikovurderinger er det derav heller ikke klarlagt hvilken risiko som er akseptert. Revisjonen har av den grunn ikke grunnlag for å vurdere hvilke områder som burde vært fulgt opp med risikoreduserende tiltak.

Vi vil likevel bemerke at vi på bakgrunn av saksfremlegg og protokoller fra havnestyret, samt eksternt utarbeidede usikkerhetsanalyser vurderer at foretakets prosjektvirksomhet er gjenstand for løpende risikovurderinger og oppfølging.

Rollefordeling, kontroller og rapportering

Etter revisjonens vurdering er det etablert en forsvarlig rolledeling som en del av foretakets økonomiske internkontroll. Vi anser det for godt gjort at forventningene til roller og innholdet i fullmakter er tydelig avklart og kommunisert.

Revisjonen er ikke blitt gjort kjent med at det er gjennomført risikobaserte kontroller ut over ordinære kontrolltiltak. Så langt vi kjenner til blir det for eksempel ikke gjennomført avstemmingskontroller av leieinntekter mot forrige års regnskap og/eller mot periodiserte budsjetter. Det foreligger følgelig heller ikke rapportering og oppfølging av slike kontroller.

Foretaket har definerte krav til rutinemessig rapportering. Vesentlig styringsinformasjon på det økonomiske området blir rutinemessig rapportert til havnestyret. Dette gjelder for eksempel både de pågående prosjektene og forhold knyttet til Covid-19 og konsekvensene av pandemien.

IT-kontroller

Roller og tilganger til IT-systemer som behandler økonomiske transaksjoner fremstår som klart definerte og basert på tjenstlig behov. Brukeraktiviteter knyttet til transaksjoner i systemer som behandler økonomiske transaksjoner er sporbare.

Etikk og habilitet

Etter revisjonens oppfatning har foretaket godtgjort at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert i organisasjonen og at det er etablert rutiner for habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Det er imidlertid ikke ansett nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å sikre etterlevelse.

Av hensyn til transparens og offentlighetens mulighet til innsyn i beslutningstakernes verv og bindinger kunne foretaket med fordel vurdert å melde inn Hammerfest havn KF som egen enhet i styrevervregisteret, og samtidig oppfordre andre ledere/ sentrale ansatte - utover havnedirektøren - å registrere seg i registeret, selv om de per tiden ikke skulle inneha verv eller bindinger som er registreringspliktige. Vi registrerer også at bare to av havnestyrets medlemmer har registrert styrevervet sitt i registeret. Selv om det - etter en streng fortolkning av ordlyden i det etiske regelverket - ikke nødvendigvis er åpenbart at styremedlemmene har plikt til å registrere seg i styrevervregisteret mener vi likevel at det etiske regelverket også er ment å omfatte styremedlemmene i kommunale foretak.

Styrets påseansvar

Sakslistene og styreprotokollene for perioden 2018 til og med juni 2021 viser at havnestyret i all hovedsak blir forelagt de sakene de ifølge kommunelovens bestemmelser og fastsatte vedtekter skal behandle, og at de i stor grad får nødvendig informasjon for å kunne ivareta sitt ansvar. Det utarbeides tertialvis skriftlige økonomirapporter som rapporteres videre til kommunestyret.

Vi legger til grunn at havnestyret gjennom behandling av enkeltsaker, regnskap og budsjettoppfølging delvis har skaffet seg et bilde av foretakets internkontroll.

Styret har i tilknytning til saksutredninger, styrebehandling og oppfølging av prosjekter blitt presentert for deler av foretakets internkontroll. Sakslistene og styreprotokollene for perioden tyder imidlertid på at styret ikke fullt ut får tilstrekkelig informasjon til å kunne overholde sitt påseansvar.

Verken foretakets rutiner for internkontroll, overordnende risikovurderinger eller vurderinger av risiko for misligheter har vært satt opp som egen/egne sak(er) på sakskartet. Vi kan heller ikke se at foretakets oppfølging av det etiske regelverket har vært tema i noen av styremøtene.

Svakheter ved systematikk og dokumentasjon av foretakets risikovurderinger kan også tyde på at styret ikke i tilstrekkelig grad sikrer overholdelse av sitt påseansvar på området.

Revisjonen vil imidlertid bemerke at styret gjennom behandling av styresakene indirekte har fått informasjon som gir en viss grad av sikkerhet for tilfredsstillende internkontroll av virksomhetens prosjektvirksomhet.

I HVILKEN GRAD LAR SENTRALE PÅSTANDER FREMSATT OVERFOR HAMMERFEST KOMMUNE I ANONYME E-POSTER SEG VERIFISERE?

Sentrale påstander fremsatt overfor Hammerfest kommune i anonyme e-poster lar seg ikke verifisere.

Det er ikke sannsynliggjort at det foreligger inhabilitet i forbindelse med saksforberedelser, saksbehandling og havnestyret vedtak i saken. Det er heller ikke sannsynliggjort at det er inngått- eller foreligger annen avtale med - andre avtalevilkår enn det som fremgikk av kontrakten som ble gjort kjent for Hammerfest kommunestyre i forbindelse med vedtak om utvikling og finansiering av Leirvika området.

Revisjonen har avslutningsvis kommet til at det ikke er godtgjort - og dermed heller ikke grunnlag for å konkludere med - at de inngåtte leieavtalene med en av aktørene innebærer rettsstridig forskjellsbehandling av de to aktørene som er omtalt i de anonyme e-postene.

Revisjonens konklusjon bygger på følgende vurderinger:

Det har ikke fremkommet opplysninger eller dokumentasjon som underbygger de påstandene som er satt frem av anonym avsender per e-post.

Det har i forbindelse med undersøkelsen ikke fremkommet opplysninger som tyder på at involverte ansatte i Hammerfest Havn KF eller medlemmer av havnestyret har vært inhabil i saksforberedelser, saksbehandling eller vedtak.

Habilitetsproblematikk i forbindelse med de politiske beslutningene i kommunestyret faller i utgangspunktet utenfor undersøkelsen, men aktuelle møteprotokoller viser at den navngitte politiker ikke har deltatt i saksbehandling og vedtak i kommunestyret.

Vedtakene bygger etter vår oppfatning også på forsvarlige saksutredninger, der vi merker oss at det er innhentet eksterne juridiske vurderinger for blant annet å avklare problemstillinger om offentlig støtte og konkurransevidning ved inngåelse av leieavtalen mellom havna og den aktuelle aktøren. Når det gjelder kommunestyrets vedtak om utvikling og finansiering har faktagrunnlaget i saksutredninger og vedtak i havnestyret blitt supplert med rådmannen saksfremlegg, der kommunestyrets medlemmer før kommunestyrets behandling ble gjort kjent med rådmannens motforestillinger.

Det er heller ikke sannsynliggjort at det eksisterer en annen avtale med andre avtalevilkår mellom aktøren og Hammerfest Havn KF enn den som ble gjort kjent for kommunestyret i forbindelse med vedtak om utvikling og finansiering av Leirvika-området. En kontroll av utfakturert utleiebeløp opp mot avtalevilkårene kunne ha styrket datagrunnlaget som denne vurderingen bygger på. Forsinkelser i ferdigstilling av utleiearealene har imidlertid medført at aktøren enda ikke har tatt området i bruk. Det har derfor ikke vært mulig å kontrollere utfakturerte beløp opp mot avtalevilkårene.

Ettersom det er snakk om to helt forskjellige typer avtaleforhold, der den ene aktøren har inngått en sameieavtale som omhandler «*investeringer og drift av en hel kai portefølje med kaianlegg*» og aktøren selv eier det bakenforliggende arealet inne på et avsperrt område, mener vi at avtalevilkårene ikke direkte kan sammenliknes med vilkårene den andre aktøren har i forbindelse med leie av arealer. Den sist nevnte avtalen dreier seg om leie av arealer som per i dag eies av det kommunale foretaket, og foretaket eier tilhørende kaianlegg. Forskjellene

i avtalevilkårene mellom de to avtalene er etter revisjonens vurdering blitt godt begrunnet, både ut fra hensynet til virksomhetens økonomiske og forretningsmessige tarv.

Etter revisjonen oppfatning har det ikke kommet frem opplysninger som godtgjør at forskjellene i avtalevilkårene innebærer rettstridig forskjellsbehandling av de to avtalemotpartene. Vi har i den forbindelse blant annet sett hen til ekstern juridisk vurdering av avtalen om leie av arealene i Leirvika, som konkluderer med at den tilfredsstiller de krav som følger av markedsaktørprinsippet («The Private Investor test»).

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at dette ikke innebærer at de to aktørene nødvendigvis har inngått avtaler som er like fordelaktig eller like ufordelaktige, men at avtalene synes å være inngått på privatrettslige vilkår innenfor de rammene som EU/EØS-regelverket setter for offentlige aktører.

Revisjonen finner heller ikke holdepunkter for at leieavtalen mellom Hammerfest Havn KF og den aktuelle aktøren om leie av arealer ved en annen av havnas lokasjoner har karakter av subsidiering.

ANBEFALINGER

Revisjonen anbefaler at Hammerfest Havn KF

- vurderer tiltak for å sikre og dokumentere at foretaket har en økonomisk internkontroll som er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det vises for øvrig til kravene i kommunelovens § 9-13.
- gjør tiltak for å sikre at havnestyret får tilstrekkelig opplysninger og informasjon om foretakets internkontroll for å ivareta ansvaret for å påse at virksomheten drives i samsvar med lover forskrifter, vedtakets formål mv i samsvar med kommunelovens § 9-8. Det vises for øvrig til kommunelovens § 9-14, der det fra 2021 er pålagt å rapportere til styret om intern kontroll og resultat fra statlige tilsyn minst én gang i året
- vurderer å registrere foretaket som egen enhet i styrevervregisteret og sørge for at sentrale ansatte og medlemmene av havnestyret er registrert

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget vedtok 5. mars 2021 (sak 6-2021) å bestille en forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF. Undersøkelsen er gjennomført i tråd med kontrollutvalgets bestilling:

1. *Kontrollutvalget viser til for Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, og vedtar oppstart av forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF med oppstart og gjennomføring i 2021: Oppstart av de resterende forvaltningsrevisjonene i 2021 i Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 utsettes inntil videre, avhengig av de timeressurser som går til forvaltningsrevisjon om Hammerfest Havn KF.*
2. *Revisjonen utarbeider prosjektskisse for forvaltningsrevisjon av Hammerfest Havn KF:*
 - *Prosjektskissen skal være i tråd med de forutsetningene som framgår av saksframlegget, kontrollutvalgets drøftinger og vedtak i denne oppstartsaken, samt epost sendt til kontrollutvalget.*
 - *Det vises også til dokumentet Risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.*
 - *Kontrollutvalget legger til grunn at hver forvaltningsrevisjon skjer innenfor en timeramme på om lag 250 timer.*
 - *Kontrollutvalget legger til grunn at forvaltningsrevisjonen av Hammerfest Havn KF kan medføre timebruk utover 250 timer.*
 - *Revisjonen oversender prosjektskissen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen utgangen av mars 2021.*
3. *Kontrollutvalget delegerer til leder i kontrollutvalget å godkjenne revisjonens prosjektskisse for denne forvaltningsrevisjonen. Dette gjøres i samråd med sekretariatet.*
4. *Forvaltningsrevisjonen anses bestilt hos revisjonen når leder i kontrollutvalget har godkjent revisjonens prosjektskisse for denne forvaltningsrevisjonen, og underrettet revisjonen om dette.*
5. *Sekretariatet følger opp status for gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen slik dette blant annet framgår av kontrollutvalgets vedtatte rutiner for dette.*

Kontrollutvalgets sekretariat utdypet i e-post av 19. mars 2021 bestillingen. Med utgangspunkt i møteprotokollen og supplerende e-post fra utvalgets sekretariat av 19. mars 2021, ble det utarbeidet og oversendt en prosjektskisse for godkjenning. Det ble i skissen satt av cirka 500 timer til prosjektgjennomføringen, samtidig som det gjort oppmerksom på at det på planleggingsstadiet var stor usikkerhet om hvor store ressursrammer/timeressurser som ville være nødvendig for å gjennomføre prosjektet.

Den 6.april ble revisor informert om at prosjektskissen var godkjent:

Leder i kontrollutvalget har i denne saken blitt delegert myndighet fra kontrollutvalget til å godkjenne prosjektskisse fra revisjonen.

Vi informerer dere med dette om at leder i kontrollutvalget har godkjent prosjektskissen slik den foreligger. Forvaltningsrevisjonen anses dermed som bestilt fra kontrollutvalget.

1.2 Problemstillinger

Kontrollutvalget har i sin bestilling bedt om en forvaltningsrevisjonsundersøkelse basert på gjennomført risiko og vesentlighetsvurdering, jfr. pkt. 1.1 ovenfor, samtidig som det skal foretas en undersøkelse av sentrale påstander fremsatt i flere e-poster sendt fra en anonym e-postadresse til blant annet Hammerfest kommune.

Hovedproblemstillingene i undersøkelsen har vært:

- Er utvalgte sider ved virksomheten med vekt på økonomisk internkontroll i Hammerfest Havn KF tilfredsstillende?
- I hvilken grad lar sentrale påstander fremsatt i anonyme e-poster seg verifisere?

Problemstillingen i kulepunkt to ovenfor er strengt tatt ikke forvaltningsrevisjon, men en undersøkelsessak. For denne problemstillingen er *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) brukt analogisk så langt den passer.

1.3 Tema og avgrensninger

Økonomisk internkontroll

I denne undersøkelsen har det blitt sett nærmere på hvordan havnestyret og foretakets administrasjon sikrer at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret.

Undersøkelsen har med utgangspunkt i krav til økonomisk internkontroll omfattet:

- Rollefordeling, kontroller og rapportering
- Risikovurderinger med henhold til økonomisk internkontroll
- Etikk og habilitet
- Havnestyrets påse-ansvar for å sikre at foretaket har etablert et system for betryggende økonomisk internkontroll

Vi har i henhold til kontrollutvalgets ønsker gjennomgått et utvalg av foretakets avtaler, utvalgte reiseregninger og fakturaer.

Anonymt fremsatte påstander

Undersøkelsen har også omfattet påstander fremsatt av anonym varsler i perioden januar til mars 2021, jfr. lukket del av sak kontrollutvalgets sak 06/2021. Vi har i den forbindelse søkt klarlagt:

- om avtalevilkårene for leie av grunn mellom Hammerfest Havn KF og en av aktørene er endret etter avtaleinnholdet ble presentert for Hammerfest kommunestyret (påstand om dobbeltavtaler og endring av økonomisk risiko)
- i hvilken grad det foreligger usaklig forskjellsbehandling av aktørene i forbindelse mellom inngåelse og oppfølging av inngåtte kontrakter (påstander vedr. habilitet, subsidiering og favorisering)

Undersøkelsen av varslene omfatter bare de påstander som har blitt fremsatt. Det ligger utenfor oppdraget å undersøke hvem som har sendt varslet.

Bestillingen er avgrenset til å gjelde Hammerfest Havn KF, noe som innebærer at det ikke undersøkes nærmere om andre kan ha bidratt til ulovlig konkurransevidning. Undersøkelsen omfatter for eksempel ikke eventuelle forhold knyttet direkte til saksbehandling og vedtak i kommunestyrets møter. Det samme gjelder forhold knyttet til forhandlinger og inngåelse av avtale om leie av terminalbygg mellom den ene aktøren og Hammerfest Terminalen AS, samt avtalerettslige forhold mellom partene etter at Hammerfest Terminalen AS har overtatt som utleier av utleiearealene fra Hammerfest Havn KF.

Selv om denne delen av undersøkelsen har karakter av faktaundersøkelse/ granskning har kontrollutvalget valgt å bestille også dette som en del av forvaltningsrevisjonen av det kommunale foretaket. I den godkjente prosjektskissen var lagt opp å gjennomføre denne delen av undersøkelsen som en del av problemstillingen knyttet opp mot økonomisk internkontroll. Arbeidet med undersøkelsen og utarbeidelse av sluttrapporten viste imidlertid at det var behov for å utarbeide en egen problemstilling der *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) brukes analogisk så langt den passer.

Det er for øvrig lagt til grunn at oppdraget er avgrenset til å gjelde vesentlige forhold basert på revisjonsfaglige risikovurdering(er), samt at Hammerfest kommunes eierstyring/ eieroppfølging av foretaket ikke omfattes av bestillingen.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er blant annet utledet fra:

- Kommuneloven
- Forvaltningsloven
- Vedtekter for Hammerfest Havn KF
- Etiske regler for ansatte i Hammerfest kommune

Revisjonskriteriene fremgår av rapportens pkt. 3.1 og er utdypet i vedlegg 3 til rapporten

1.5 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Undersøkelsen er gjennomført i perioden medio april til og med juni 2021. Datagrunnlaget er samlet inn ved hjelp av intervju, dokumenter og regnskapsbilag.

En nærmere redegjørelse for framgangsmåte, metodevalg, og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg 4.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Hammerfest havn har vært organisert som kommunalt foretak (KF) fra og med 1. januar 2003. Foretaket endret 6. desember 2007 navn til Hammerfest Havn KF, jfr. kommunestyrevedtak i sak 128/07. Daglig leder er havnedirektøren. Vedtekter for foretaket ble vedtatt 28. november 2002. Kommestyret har senere endret vedtektene i 2011, 2015, 2017 og sist i 2020.

I henhold til kommunelovens regler skal et kommunalt foretak ledes av et styre og en daglig leder.¹ Foretaket er direkte underlagt kommunestyret.

Det er kommunestyret som skal velger hvor mange medlemmer foretakets styre skal ha, og som velger styrets leder, nestleder og øvrige medlemmer.² Dersom et flertall av de ansatte krever det, skal inntil 1/5 av styremedlemmene velges av og blant de ansatte.³ Rammene for styrets og daglig myndighet reguleres av kommunelovens §§ 9-8 og 9-12, foretakets vedtekter, økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer vedtatt av kommunestyret. Kommunedirektøren har ikke instruksjons- eller omgjøringsrett, men kan instruere styret og daglig leder om at et vedtak i foretaket ikke skal iverksettes før kommunestyret har behandlet saken.⁴

2.1 Organisering

Hammerfest havnestyre består av seks medlemmer, der fem medlemmer er oppnevnt av kommunestyret og et valgt av de ansatte i foretaket. Foretaket har 15 ansatte fordelt på 14,6 årsverk.

Organisasjonskart



¹ Kommunelovens § 9-4

² Kommunelovens § 9-5

³ Kommunelovens § 9-6, jfr. 9-5 (1) if.

⁴ Kommunelovens § 9-16

2.2 Virksomhetsbeskrivelse

Foretakets formål og ansvarsområde fremgår av vedtektenes⁵ § 2 (Formål og ansvarsområde):

Hammerfest havn er Hammerfest kommunes havnefaglige organ, og skal ivareta de administrative og forvaltningsmessige oppgaver Hammerfest kommune er tillagt etter havne- og farvannsloven, og bestemmelser gitt i medhold av denne loven.

For å opprettholde og videreutvikle trafikkgrunnlaget for havnens eiendommer og installasjoner, kan Hammerfest havn engasjere seg i havnetilknyttet virksomhet som finnes hensiktsmessig og fordelaktig for Hammerfest kommunes havnevirksomhet.

Hammerfest havn skal sørge for en effektiv og rasjonell havnedrift, føre tilsyn med trafikken i Hammerfest kommunes sjøområde og forvalte Hammerfest havnekapitals eiendommer, innretninger og andre aktiva med sikte på en best mulig ressursutnyttelse til fordel for kommunen og havnens brukere.

Virksomheten er i foretakets årsrapport⁶ for 2020 beskrevet sin virksomhet, mål og satsningsområder som følgende:

Virksomhetsbeskrivelse

- Målene for virksomheten er å bygge, vedlikeholde og drive effektive og rasjonelle havneanlegg for alle typer skipstrafikk, fiskerirelatert virksomhet, godshåndtering og passasjerbefordring. Med dette vil Hammerfest havn bidra til å videreutvikle kommunens og regionens næringsliv.
- Havnens drift er selvfinansierende. Inntektene er i hovedsak fra skipstrafikk og varevederlag, utleie av arealer og bygninger samt salg av havnetjenester. Inntektene skal dekke kostnadene med administrasjon, drift- og vedlikehold av kaier, arealer og terminaler. I tillegg skal inntektene dekke kostnadene ved utbygging av havneinstallasjoner. Ut fra dette er det havnebrukerne som bekoster havnedriften og havnekassens midler kan derfor i henhold til også den nye lovgivningen kun benyttes til havneformål, og skal holdes adskilt i egen kasse – havnekassen.

Overordnede mål og satsningsområder

- Hammerfest havn ble i 1997 gitt status som regional havn for Vest-Finnmark. Føringer som er gitt i St. meld. nr. 46 (1997/98) og Nasjonal Transportplan (1999/2000).
- Stortingsmeldingen om Nasjonal Transportplan 2010 til 2019 ble lagt fram den 13. mars 2009 og behandlet den 11. Juni 2009. Gjennom stortingsmeldingen som presenterer hovedtrekkene i regjeringens transportpolitikk ble RV 94 en del av stamvegnettet på bakgrunn av at havnevirksomheten totalt sett ga Hammerfest Havn status som stamnetts havn. Dette etter anbefaling fra Kystverket.
- I 2014 varslet Regjeringen at de ville legge frem en «Nasjonal havnestrategi – Regjeringens strategi for effektive havner for mer gods på sjø».
- Dette bør bidra til effektivisering av samferdselen over Hammerfest havn. Det er i denne forbindelse av vesentlig betydning at oppmerksomhet rettes ut over kommunens grenser med hensyn til samferdselsspørsmål i regionen som helhet.
- Overordnede retningslinjer for havnevirksomheten er gitt i lov om havner og farvann. Ny lov om havner og farvann ble vedtatt 21.06.2019 med ikrafttredelse 01.01.2020.
- § 1. Formål: «Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.»

⁵ Vedtekter for Hammerfest havn KF

⁶ Årsrapport Hammerfest Havn KF 2020

- Etableringen av LNG-Melkøya, produksjonsstart på Goliat, funn på Johan Castberg (Skrugard, Havis), Alta-Gohta, Wisting og nyere funn, samt en økende olje-gassaktivitet i Barentshavet, har gitt grunnlag for en industriell petroleumsklynge og ekspansjon ved forsyningsbaser i Hammerfest. Et komplett og konkurransedyktig servicetilbud er under kontinuerlig utvikling. Regjeringens nordområdesatsing gir grunnlag for en ytterligere styrking av den positive utviklingen. Dette skulle tilsi at Hammerfest havns internasjonale betydning vil være på linje med flere «nasjonale havner».
- Hammerfest havn må ha som en overordnet målsetting å posisjonere seg som internasjonal fiskerihavn både for produksjon, landing og servicehavn, ved siden av å være basehavn for petroleumsindustrien i Barentshavet og et brohode mot utbygging av petroleumsinstallasjoner på russisk kontinentalsokkel.

Hammerfest havn KF skal forvalte kommunens sjøområder i henhold til havne og farvannslovens, være kommunens fagorgan innen marin og sjørettet virksomhet og være tilrettelegger for maritimt relatert næringsvirksomhet. Både den forvaltningsmessig og forretningsmessig er lokalt forankret, samtidig som driften medfører arbeid opp mot lokale, regionale, nasjonale og internasjonale aktører.

3 ER UTVALGTE SIDER VED VIRKSOMHETEN MED VEKT PÅ ØKONOMISK INTERNKONTROLL I HAMMERFEST HAVN KF TILFREDSSTILLENDEN?

3.1 Revisjonskriterier

Risikovurderinger og økonomisk internkontroll

- Det skal være gjennomført systematiske risikovurderinger på økonomiområdet. Risikovurderingene skal være dokumentert og tilstrekkelig oppdatert. Risikovurderingene bør blant annet ha omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning, herunder anskaffelser/innkjøp, inntekter, kostnader og misligheter.
- Identifisert risiko på økonomiområdet som ikke blir akseptert, må være fulgt opp med risikoreduserende tiltak.

Rollefordeling, kontroller og rapportering

- Det bør være etablert en forsvarlig rolledeling som del av foretakets økonomiske internkontroll. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter bør være tydelig avklart og kommunisert
- Det bør, i tillegg til ordinære kontrolltiltak, som attestering av fakturaer, være definert og gjennomført risikobaserte kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Resultatene av kontrollene bør følges opp.
- Det bør være definert krav til rapportering av kontroller og annen vesentlig styringsinformasjon som del av foretakets økonomiske internkontroll.
- Rapporteringskravene bør etterleves, og resultatene bør følges opp.

IT-kontroller

- Roller og tilganger til IT-systemer som behandler økonomiske transaksjoner er klart definert og basert på tjenstlig behov.
- Det bør sikres sporbarhet av brukeraktiviteter knyttet til transaksjoner i systemer som behandler økonomiske transaksjoner.

Etikk og habilitet

- Foretaket bør ha sørget for at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert til hele organisasjonen, og at nødvendige tiltak er iverksatt for å sikre etterlevelse.
- Foretaket skal ha etablert rutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Foretaket bør også ha iverksatt tiltak for å sikre at rutinene og prosedyrene etterleves.

Styrets påseansvar

- Styret skal påse at foretaket har etablert et system for internkontroll for å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter, vedtekter, formål og fastsatte økonomiske rammer, samt vedtak og retningslinjer Hammerfest kommunestyre evt. har fastsatt.

Styret bør blant annet påse at foretaket

- har gjennomført nødvendige risikovurderinger med tanke på misligheter, korrupsjon og andre uregelmessigheter hva gjelder økonomiske disposisjoner
- har på plass kontrollaktiviteter på økonomiområdet og iverksatt korrigerende tiltak ved behov.
- har sørget for at kommunens etiske regler er gjort kjent i foretaket og eventuelt andre tiltak som er iverksatt for å sikre etterlevelse av reglene.
- Styret skal følge opp informasjon som kan tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.
- Styret skal i løpet av budsjettåret rapportere skriftlig til kommunestyret om utviklingen i inntekt og utgifter, sammenholdt med rammene for foretaket.

3.2 Data

Risikovurderinger, rollefordeling, kontroller og rapportering i Hammerfest Havn KF

Risikovurderinger i Hammerfest havn KF

Havnedirektøren har gitt tilbakemelding på at foretakets arbeid med avvik og risikovurdering «er nedfelt i QM+ som er et system for handtering av kvalitetssikring, avvik og risiko. Havneforetaket har over mange år hatt et sterkt fokus på dette felt. Det startet med et HMSK-prosjekt med fokus på utarbeidelse av systemer, rutiner og prosedyrer mht helse, miljø, sikkerhet og kvalitetssikring både operativt og administrativt. Dette ble så konvertert og videreført i QM+. Dette er et omfattende system med beskrivelser og dokumentasjon som omfatter både operative og administrative arbeidsoppgaver». Forvaltningsrevisor er for øvrig kjent med at foretaket for noen år tilbake var i kontakt med regnskapsrevisor for å få innspill for å forbedre sine rutiner på det økonomiske området.

Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon fra QM+ som viser at systemet blir brukt til å melde, behandle og lukke avvik. Systemet blir imidlertid i beskjeden grad brukt til å dokumentere foretakets risikovurderinger.

Revisjonen har fått opplyst at det foretas risikovurderinger av foretakets virksomhet, men at det ikke foreligger skriftlig dokumentasjon på det i form av egne dokumenter. Det er for eksempel ikke utarbeidet et eget dokument som inneholder en overordnet og samlet risikovurdering av driften.

Det er heller ikke nedtegnet risikovurderinger av sentrale enkeltområder tilhørende den ordinære økonomiske driften. Revisjonen har imidlertid fått en muntlig beskrivelse av de risikovurderinger som er gjort opp mot noen nøkkelprosesser, herunder anskaffelser/innkjøp, inntekter, kostnader og misligheter.

Vi har fått opplyst at den største risikoen anses å være knyttet opp mot foretakets prosjektvirksomhet. Gjennomgang av saksfremlegg for havnestyret i forbindelse med finansiering av arealetablering og utvikling av Leirvika-området viser at det foreligger vurderinger av den økonomiske risikoen i prosjektet. Det fremgår også av sammenhengen at det foreligger en del vurderinger som har medført tiltak av risikoreduserende karakter. Protokollene fra møtene i havnestyret viser for øvrig at status i de pågående prosjektene enten blir satt opp som egne saker på sakskartet eller referert i felles statusoppdatering.

Havneshjefen har beskrevet internkontrollarbeidet opp mot prosjektaktiviteten slik:

«I prosjekter av noe størrelse blir det utarbeidet skisseprosjekt med påfølgende forprosjekt og hovedprosjekt, som omfatter formål, gjennomføring, kostnader og finansiering, organisering og tidsplan. Dette gjennomføres på bestilling av eksterne fagmiljø, og er underlagt off. anskaffelser.

I større prosjekter som RenHavn og Leirvika utbyggingen ble det i tillegg til omfattende prosjektbeskrivelser og analyser, gjennomført omfattende usikkerhetsanalyser for avdekking av prosjektrisiko».

Revisjonen har fått tilsendt eksternt utarbeidede usikkerhetsanalyser av investeringskostnadene for to av prosjektene; «Rapport: usikkerhetsanalyse av investeringskostnader for prosjekt Hammerfest Ren havn» og «Rapport: usikkerhetsanalyse av investeringskostnader for Prosjekt Leirvika». Begge rapportene inneholder en omfattende og systematisk gjennomgang av prosjektene, der det er sett både på risiko for kostnadsøkninger og muligheter for kostnadsreduksjoner.

Hammerfest havn KF har som tidligere nevnt flere roller. I tillegg rollene som henholdsvis forvalter av kommunens sjøområde i henhold til havne- og farvannsloven og kommunens fagorgan innen maritim og sjørettet virksomhet, har foretaket fått en sentral rolle som

samfunnsutvikler og tilrettelegger for næringsvirksomhet og næringsdrivende i kommunens havneområde, samtidig som deler av virksomheten og inntektene fremskaffes på forretningsmessige vilkår etter nærmere avtale med den enkelte næringsdrivende. Etter det vi forstår så er det ikke foretatt vurderinger av risiko for at oppfyllelse av de ulike rollene kan komme i motstrid til hverandre.

Hammerfest Havn KF bruker de samme administrative systemene som kommunen, der de elektroniske systemene som brukes til fakturering, lønnsadministrasjon og reiseregninger har innebygd kvalitetskontroller som skal redusere risiko for feil og misligheter.

Rollefordeling, kontroller og rapportering

Økonomiregelverk for Hammerfest Havn KF tildeler «myndighet i økonomiprosessene, fra oppstilling av årsbudsjett til godkjenning av fakturaer i regnskapssystemet».⁷ Under pkt. 4 *Operative fullmakter* er den interne arbeidsfordelingen beskrevet; det angitt hvem som har attestasjons- og godkjenningsmyndighet for henholdsvis betaling av faktura, utbetaling av lønn, overtid og tillegg, disponering av bank, samt reiseregninger. Det er også angitt hvem som har myndighet til å godkjenne ferie og fravær.

Det opplyses at foretaket er oversiktlig. Rollene innenfor det økonomiske området er fordelt mellom få personer. Ansvar er i all hovedsak fordelt mellom havnedirektør, økonomisjef, regnskapsansvarlig og kontorsjef. Vi har fått opplyst at roller, og innholdet i de enkelte rollene er klarlagt og tydelig kommunisert i foretaket.

Vi har ikke fått opplysninger om at det gjennomføres risikobaserte kontroller tilknyttet foretakets økonomiske internkontroll, utover ordinære kontrolltiltak som for eksempel attestering og godkjenning av fakturer, reiseregninger mv.

Krav om regnskapsrapportering, herunder tertialrapport og årsberetning fremgår av pkt. 5 til 7 i regelverket, mens pkt. 3 omhandler årsbudsjett og økonomiplan.

Revisjonens gjennomgang av havnestyrets og kommunestyrets møteprotokoller viser at det rapporteres i samsvar med økonomiregelverket. Vi registrerer at havnestyret jevnlig har blitt orientert om hvilke konsekvenser den pågående pandemien har for foretaket.

Styreprotokollene viser at havnestyret blir holdt løpende orientert om status i pågående prosjekter. Det registreres også at det på bakgrunn av rapporteringen er gjennomført tiltak.

IT-kontroller

Denne delen av undersøkelsen omfatter Hammerfest havns forvaltning av roller og tilganger i datasystemer som behandler vesentlige økonomiske transaksjoner.

Tildeling av rettigheter i de enkelte IT-systemene baserer seg på den interne arbeidsdelingen i foretaket. I de administrative IT-systemene reguleres tilgangen i samsvar med pkt. 4 i Økonomiregelverk for Hammerfest Havn KF.

Port og Facilit FDUVU⁸ brukes i forbindelse med utfakturering og registrering av inntekter. Vi har sett på i hvilken grad systemene har innebyggede kontroller for å avdekke feil og mangler, der vi har prioritert sporbarhet til brukeraktiviteter i systemene.

Port er et havneadministrasjonssystem der alle anløp blir overført fra Kystverkets SafeSeaNet-tjeneste. Registreringer i Port gir også grunnlag for fakturering av øvrige tjenester, for eksempel salg av vann og strøm. Facilit er et tilsvarende system for blant annet administrasjon av leieavtaler, som brukes i forbindelse med fakturering av periodiske leieinntekter.

⁷ Økonomiregelverk for Hammerfest Havn KF (pkt. 2)

⁸ Facilit FDUVU er et program for å Forvalte, Drifte, Vedlikeholde og Utvikle bygg og eiendommer.

Vi er ikke blitt forelagt en rutine for tilgangsadministrasjon for Port og Facilit. Fra administrasjonen har vi fått opplyst at *«det er mulighet i Facilit å legge inn hvem som er ansvarlig for de enkelte områdene/oppgavene, men dette har vi ikke tatt i bruk»*.

Ifølge en oversikt vi har fått tilsendt er det registrert 25 brukere i Port, 17 av disse har e-post adresse @hammerfest.havn.no, en er tilknyttet support@portwin.no og de øvrige ser ut for å tilhøre ekspeditorer som har forretninger med havna.

Sporbarhet

Hammerfest havn benytter Facilit til utfakturerings av leieinntekter mv. Fakturagrunnlaget registreres i et prisregister som for eksempel angir pris per kvadratmeter, ved fakturering hentes fakturagrunnlaget fra prisregisteret. Dersom det foretas endringer i avtalebetingelser med bakgrunn i inngått avtale eller på annet grunnlag foretas endringene direkte i prisregisteret. Det føres systemmessig logg over endringshistorikk. Alle endringer i faste data blir kvittert ut i en logg med oversikt over hva som er endret, hvem som har foretatt endringen og tidspunkt for endringene. Alle foretatte endringer lagres og ligger synlig i prisregisteret.

Prisliste for Hammerfest havn legges inn i Port og faktureres derfra. Også i Port er det mulig å ta ut logger av endringshistorikk, som inkluderer oversikt over hva som er endret, hvem som utførte endringen, og tidspunktet.

Når det gjelder inngående faktura benyttes Visma/Enterprise. Faktura attesteres av den som har foretatt innkjøpet. Det fremgår av økonomiregelverket hvem som har anvisnings-/attestasjonsmyndighet, og hvem som har disposisjonsrett på konto. De som har disposisjonsrett har ikke anvisningsmyndighet. Brukeraktivitet i systemet er sporbar.

Noen nøkkelprosesser:

Inntekter og utfakturerings

Foretaket utfakturerer selv kunder for leie av arealer, bygg og sjøbaserte inntekter. Havnedirektøren og økonomisjefen forteller at de har rimelig god kontroll på fakturagrunnlagene.

Fakturagrunnlaget for farvannsavgift og kaivederlag innhentes gjennom Port⁹ der registrering av det enkelte skip skjer elektronisk via AIS¹⁰. Varevederlag faktureres varemottakere eller vareavsendere på basis av rapportering fra de aktørene som opererer i havna. Havna legger normalt til grunn de tallene som blir innrapportert, uten å iverksette ytterligere kontroll og kvalitetssikring.

I det elektroniske systemet som benyttes som utgangspunkt ved fakturering av utleie av arealer og bygg, legges vedtatt prisliste og fakturagrunnlag i henhold til leieavtalene inn. Faktura genereres på bakgrunn av de innlagte grunnlagsdata.

Når det gjelder kai-sameiet med en av aktørene i havna legges eget regnskap for kai-sameiet til grunn. Overskuddet av sameiet deles mellom partene etter en på forhånd fastsatt fordelingsnøkkel.

Revisjonen har for øvrig - med utgangspunkt i en av leieavtalene - blitt presentert for utfaktureringsprosessen, steg for steg. Vi har i den forbindelse blitt forevist hvordan prisliste og avtalevilkår er registrert i systemet, loggfunksjon mv. Det er også kontrollert at det i den aktuelle avtalen er utfakturerert i henhold til avtalevilkår og pris. Kontrollen viste ingen avvik.

⁹ <https://updates.portwin.no/port/>

¹⁰ AIS er et automatisk identifikasjonssystem som er innført av FNs sjøfartsorganisasjon IMO for å øke sikkerheten for skip og miljø, og forbedre regulering og overvåking av skipstrafikk. AIS transpondere ombord i skip sender ut informasjon om skipets identitet, posisjon, fart og kurs

Prissetting for arealer/ eiendom

Leieprisen fastsettes etter forhandlinger i et marked bestående av andre nordnorske regionhavner. Havnedirektøren forteller at det er vanskelig å fastslå eksakt hva som er markedsmessig pris. Prisen avtales etter forhandlinger med den enkelte aktør. Utgangspunktet for alle forhandlinger og avtaleinngåelser er å sikre tilfredsstillende avkastning på investeringene. Forhandlingene vil som oftest omfatte langt flere forhold enn bare prissetting for leie av arealer og eiendom.

Anskaffelser og innkjøp

Etter de opplysninger vi har mottatt fra ledelsen benytter Hammerfest havn de samme innkjøpsreglene som Hammerfest kommune. *«På områder der vi følger kommunen mht prosedyrer og rutiner, for eksempel på innkjøp, så har vi ikke utarbeidet egne dokumenter men benytter kommunens dokumenter som vi henter frem ved behov på intranett». Ved innkjøp benytter vi oss av kompetanse i kommunens innkjøpstjeneste».*

Vi har mottatt to dokumenter som beskriver gjeldende innkjøpsregler i kommunen. Det første dokumentet inneholder en detaljert beskrivelse av forarbeid, gjennomføring og oppfølging, samt skjema for å dokumentere anskaffelses-/ innkjøpsprosessen. Det andre dokumentet er en oversikt over de enkelte steg i anskaffelsesprosessen (steg-for-steg beskrivelse) for valg av korrekt anskaffelsesprosedyre.

Vi har foretatt gjennomgang av tre utvalgte innkjøp for å se om kommunens rutiner er lagt til grunn. Hammerfest Havn KF har ikke oversendt dokumentasjon på at kommunens rutiner for innkjøp er lagt til grunn i de undersøkte sakene. For to av innkjøpene har revisjonen mottatt dokumentasjon i form av eksternt utarbeidet «tilbudsevaluering». Selv om evalueringene bare delvis kan bekrefte at kommunens formelle rutiner er fulgt, viser dokumentene at anskaffelsene er kunngjort, og at det foreligger en evaluering av tilbudene blant annet opp mot kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

Det må presiseres at revisjonen ikke har foretatt nærmere undersøkelse om det eventuelt kan foreligge brudd på lov om offentlige anskaffelser, da dette ikke omfattes av denne undersøkelsen.

Reiser og representasjon

Revisjonen har sett nærmere på tre utvalgte reiser. Det er snakk om en reise til Shanghai i 2018, samt reiser til London og Arendal i 2019.

Hovedformålet med førstnevnte reise var promotering av Hammerfest havn. Reisen kom - ifølge havnedirektøren - i stand etter at nordiske/svenske samarbeidsparter formidlet kontaktet med kinesiske interesser som anså Hammerfest-regionen som interessant for potensielle industrielle investeringer for aktiviteter innen olje- og gass, samt øvrige industriaktiviteter i regionen.

Reisen til London dreide seg om *havnerelaterte arrangementer i regi av Norske Havner*, som er en del av KS Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift) og Cruise Norway, mens reisen til Arendal var på eget initiativ for å treffe rikspolitikere under Arendalsuka for finansiering av miljøprosjektet RenHavn. Havnedirektøren forteller at reisen ut fra et finansieringshensyn ble vurdert som nødvendig med promotering og presentasjon av prosjektet.

Samtlige reiseregninger med tilhørende bilag er godkjent i tråd med pkt. 4 i foretakets økonomiregelverk (Operative fullmakter). Revisjonen har for øvrig gått gjennom samtlige reiseregninger og bilag tilknyttet disse reisene. Alle kostnadene er direkte knyttet opp mot dekning av den enkelte deltakers reise, kost og losji. Alle måltidskostnader tilknyttet utenlandsreisene er innenfor statens satser som fremgår av vedlegg til «Særavtale om dekning

av utgifter til reise og kost utenfor Norge»¹¹. Foretaket har betalt for måltider tilknyttet den aktuelle innenlandsreisen. Reiseregningene viser at deltakere som har blitt påspandert måltider i løpet av oppholdet, har foretatt måltidstrekk i samsvar med «Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands». De totale måltidstrekkene tilsvarer de beløp som er belastet foretakets kredittkort for mat og drikke for de aktuelle datoene.

Revisjonen har sammenholdt kredittkortbilagene med måltidsfratrekkene og finner i så måte ingen avvik, men vi registrerer at navnene på de personene som har blitt påspandert mat ikke fremgår av bilagene.

Etikk og habilitet

Ledelsen opplyser at foretaket i forbindelse med implementering av kommunens etiske regelverk brukte betydelig tid og ressurser på å gjøre det kjent blant de ansatte. Det ble tatt opp i interne møter, der det ved hjelp av flere «case» ble diskutert forskjellige etiske dilemmaer. Hammerfest kommune utviklet også et eget spill som ble brukt som del av introduksjonen. Temaet har de siste årene ikke vært i samme fokus, men er fortsatt tema i interne møter. Revisjonen har i forbindelse med datainnsamlingen besøkt havnas lokaler og registrerer at Hammerfest kommunes etiske regelverk er slått opp godt synlig på arbeidsplassen.

Hammerfest kommunes etiske regler omhandler også habilitet, der følgende framgår: «*Vi lar ikke egne, familiens eller nære venners interesser påvirke våre handlinger, saksbehandlinger eller vedtak*».

Det er i intervju fremhevet at Hammerfest kommune er forholdsvis transparent, der både ledelsen og kollegiet i foretaket har god oversikt over hvor den enkelte ansatte eventuelt har næringsinteresser eller andre bindinger. Havnesjefen opplever at de ansatte er godt kjent med innholdet i det etiske regelverket og er bevisste på habilitetsproblematikk. De ansatte er åpne om- og melder fra dersom det skulle oppstå noe som er egnet til å så tvil om egen habilitet eller lojalitet. De ansatte er klar over sine forpliktelser til å rapportere til ledelsen om bierverv og annet som kan reise tvil om deres habilitet. I slike tilfeller vil en ansatt ikke delta i videre saksgang. Det har ikke vært ansett som nødvendig å utarbeide egne skriftlige rutiner for behandling av habilitetsspørsmål. Det har heller ikke blitt ansett som nødvendig å iverksette særlige tiltak for å sikre etterlevelse av rutinene.

Det framgår av Hammerfest kommune sine vedtatte etiske regler at kommunens folkevalgte og medarbeidere i sentrale leder- og administrative stillinger skal registrere bistillinger, styreverv og økonomiske interesser i Styrevervregisteret¹² til KS. Det innhentes automatisk opplysninger om den enkelte folkevalgte eller leder som er registrert i registeret - fra Kommuneregisteret, fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser. Hammerfest kommune har publisert informasjon om styrevervregisteret på sine hjemmesider.¹³

Havnas ledelse har i intervju opplyst at de er kjent med at ledere og sentrale ansatte skal registrere eventuelle bistillinger, styreverv og økonomiske interesser i styrevervregisteret til KS. Revisjonens søk i registret viser at Hammerfest Havn KF i motsetning til Hammerfest

¹¹ Det kommunale reiseregulativet SGS 1001 § 3 viser til de til enhver tid gjeldende bestemmelser for statens tjenestemenn i "Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost innenlands» og «Særavtale om dekning av utgifter til reise og kost utenfor Norge», med hensyn til skyssutlegg, utgifter til overnatting og utgifter til kost.

¹² <https://www.styrevervregisteret.no/>

¹³ <http://www.hammerfest.kommune.no/>

parkerings KF ikke er tilsluttet registeret. Havnedirektøren er som den eneste ansatte i Hammerfest havn KF registrert i registeret som ansatt i Hammerfest kommune. Av havnestyrets medlemmer er det bare styreleder og et annet styremedlem som i kraft av å være folkevalgt i Hammerfest kommune er registrert i Styrevervregisteret.

Styrets påseansvar

Møteinnkallinger med saksliste og møteprotokoller for havnestyrets møter i perioden fra 2018 og frem til og med juni 2021 viser at havnestyret behandler og gjør vedtak i saker knyttet opp mot de aktiviteter - og den prosjektvirksomhet som foregår i havnens regi.

Etter det revisjonen kan se blir hvert enkelt prosjekt - fra forberedelser til avslutning – satt opp på sakskartet på alle havnestyremøtene, enten som vedtaks- eller orienteringssak. Også andre deler av foretakets aktiviteter blir behandlet i møtene, herunder henvendelser fra - og dialog med – både private og offentlige parter. Vi registrerer at det under orienteringssaker jevnlig informeres om kommende og gjennomførte arrangementer og reiser der ansatte eller medlemmer av styret har deltatt.

Det utarbeides tertialvis status for foretakets økonomi- og regnskap som rapporteres og behandles i havnestyret. Havnestyret rapporterer videre til kommunestyret. Havnestyret behandler også drifts- og investeringsbudsjett, økonomiplan, årsrapport, årsregnskap, og revisjonsberetning. Gjennomgangen viser også at styret får fortløpende informasjon om konkrete aktiviteter i havna og fast statusrapportering i forbindelse med finansiering og oppfølging av foretakets prosjektvirksomhet.

Ifølge protokollene har internkontrollen i Hammerfest Havn KF ikke vært satt opp og behandlet som eget tema i møtene som er gjennomført i denne perioden. Dokumentene inneholder følgelig ingen opplysninger som dokumenterer at styret har blitt informert om foretakets risikovurderinger, herunder risiko med tanke på misligheter, korrupsjon og andre uregelmessigheter hva gjelder økonomiske disposisjoner. Styret er etter det vi kan se heller ikke blitt forelagt informasjon om kontrollaktiviteter på økonomiområdet. Foretakets arbeid med å sikre at kommunens etiske regelverk er gjort kjent og blir etterlevd, har ifølge møteinnkallinger og protokoller heller ikke vært tema.

Styrets informasjon om internkontroll begrenser seg til det som mer indirekte kommer frem av saksfremlegg i andre saker som har blitt behandlet av havnestyret. De mest relevante sakene anses i så måte å være styrets behandling av foretakets økonomiregelverk, arbeids- og driftsorganisering og administrative systemer.

Gjennomgang av utvalgte saksfremlegg tilknyttet finansiering og oppfølging av enkeltprosjekter inneholder beskrivelser og vurderinger med henhold til økonomisk risiko og prosjektets økonomiske bæreevne.

Havnedirektøren har overfor revisjonen presisert at han som daglig leder i forbindelse med revisjonen av årsregnskapet avlegger en *«egen misligholds vurdering. Økonomifunksjonen blir gjennomgått og det blir foretatt en misligholds vurdering sammen med økonomisjef, før det oversendes en skriftlig rapport til kommunerevisjonen. Denne blir rapportert til havnestyret som en del av den årlige revisjonsberetningen»*.

3.3 Vurderinger

Risikovurderinger og økonomisk internkontroll

Undersøkelsen viser at det gjennomføres risikovurderinger på økonomiområdet.

Risikovurderingene er imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert. Det anses ikke godtgjort at det foretas systematiske risikovurdering av foretakets virksomhet, verken på overordnet nivå eller på sentrale nøkkelprosesser som for eksempel anskaffelser/innkjøp, inntekter, kostnader og misligheter. Det er derfor ikke mulig å vurdere i hvilken grad og omfang dette faktisk gjennomføres. Det er heller ikke mulig å vurdere om risikovurderingene blir tilstrekkelig oppdatert.

Ettersom foretaket ikke har dokumentert sine risikovurderinger er det derav ikke klarlagt hvilken risiko som er akseptert. Revisjonen har av den grunn ikke grunnlag for å vurdere hvilke områder som burde vært fulgt opp med risikoreduserende tiltak.

Vi vil likevel bemerke at vi på bakgrunn av eksternt utarbeidede usikkerhetsvurderinger, saksfremlegg og protokoller fra havnestyret vurderer at foretakets prosjektvirksomhet er gjenstand for løpende risikovurderinger og oppfølging.

Rollefordeling, kontroller og rapportering

Etter revisjonens vurdering er det etablert en forsvarlig rolledeling som en del av foretakets økonomiske internkontroll. Vi anser det for godtgjort at forventningene til roller og innholdet i fullmakter er tydelig avklart og kommunisert.

Revisjonen er ikke blitt gjort kjent med at det er gjennomført risikobaserte kontroller ut over ordinære kontrolltiltak. Så langt vi kjenner til blir det for eksempel ikke gjennomført avstemmingskontroller av leieinntekter mot forrige års regnskap og/eller mot periodiserte budsjetter. Det foreligger følgelig heller ikke rapportering og oppfølging av slike kontroller.

Foretaket har definerte krav til rutinemessig rapportering. Vesentlig styringsinformasjon på det økonomiske området blir rutinemessig rapportert til havnestyret. Dette gjelder for eksempel både de pågående prosjektene og forhold knyttet til Covid-19 og konsekvensene av pandemien. Det rapporteres rutinemessig til kommunestyret i samsvar med de definerte rapporteringskrav.

IT-kontroller

Roller og tilganger til IT-systemer som behandler økonomiske transaksjoner fremstår som klart definerte og basert på tjenstlig behov. Brukeraktiviteter knyttet til transaksjoner i systemer som behandler økonomiske transaksjoner er sporbare.

Etikk og habilitet

Etter revisjonens oppfatning har foretaket godtgjort at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert i organisasjonen og at det er etablert rutiner for habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Det er imidlertid ikke ansett nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å sikre etterlevelse.

Av hensyn til transparens og offentlighetens mulighet til innsyn i beslutningstakernes verv og bindinger kunne foretaket med fordel vurdert å melde inn Hammerfest havn KF som egen enhet i styrevervregisteret, og samtidig oppfordre andre ledere/ sentrale ansatte - utover havnedirektøren - å registrere seg i registeret, selv om de per tiden ikke skulle inneha verv eller bindinger som er registreringspliktige. Vi ser også at bare to av havnestyrets medlemmer har registrert styrevervet sitt i registeret. Selv om det - etter en streng fortolkning av ordlyden i det etiske regelverket - ikke nødvendigvis er åpenbart at styremedlemmene har plikt til å registrere seg i styrevervregisteret mener vi likevel at det etiske regelverket også er ment å omfatte styremedlemmene i kommunale foretak.

Styrets påseansvar

Sakslistene og styreprotokollene for perioden 2018 til og med juni 2021 viser at havnestyret i all hovedsak blir forelagt de sakene de ifølge kommunelovens bestemmelser og fastsatte vedtekter skal behandle, og at de i stor grad får nødvendig informasjon for å kunne ivareta sitt ansvar. Det utarbeides tertialvis skriftlige økonomirapporter som rapporteres videre til kommunestyret.

Vi legger til grunn at havnestyret gjennom behandling av enkeltsaker, regnskap og budsjettoppfølging delvis har skaffet seg et bilde av foretakets internkontroll.

Styret har i tilknytning til saksutredninger, styrebehandling og oppfølging av prosjekter blitt presentert for deler av foretakets internkontroll. Sakslistene og styreprotokollene for perioden tyder imidlertid på at styret ikke fullt ut får tilstrekkelig informasjon til å kunne overholde sitt påseansvar.

Verken foretakets rutiner for internkontroll, overordnende risikovurderinger eller vurderinger av risiko for misligheter har vært satt opp som egen/egne sak(er) på sakskartet. Vi kan heller ikke se at foretakets oppfølging av det etiske regelverket har vært tema i noen av styremøtene.

Revisjonen vil imidlertid bemerke at styret gjennom behandling av styresakene indirekte har fått informasjon som gir en viss grad av sikkerhet for tilfredsstillende internkontroll av virksomhetens prosjektvirksomhet.

3.4 Konklusjon

Selv om foretaket har sentrale elementer i internkontrollen på plass, anses ikke de utvalgte sidene ved foretakets internkontroll å være fullt ut tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det gjennomføres risikovurderinger på økonomiområdet, men det foreligger ikke dokumentasjon på at det foretas systematiske risikovurdering av foretakets virksomhet, verken på overordnet nivå eller i tilknytning til sentrale nøkkelprosesser.

Den manglende dokumentasjonen medfører at det vanskelig lar seg gjøre å vurdere om foretakets risikovurderinger og interne kontroll på området er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, herunder om nødvendige rutiner og prosedyrer er på plass, og om det i tilstrekkelig grad gjennomføres kontrolltiltak for å avdekke og følge opp risiko for avvik. Dette har ikke bare betydning for muligheten til etterprøvnbarheten i forbindelse med revisjoner og tilsyn, men også for havnestyrets mulighet for å ivareta sitt påseansvar.

Hammerfest Havn KF har vurdert at det er knyttet størst risiko til foretakets prosjektvirksomhet. Selv om det heller ikke her er utarbeidet en risikovurdering i form av eget- eller egne dokumenter, tilsier saksdokumenter, møteinnkallinger og protokoller fra havnestyrets møter, samt eksternt utarbeidede usikkerhetsanalyser at denne delen av virksomheten er gjenstand for løpende risikovurderinger og oppfølging.

Foretaket har definerte krav til rutinemessig rapportering. Vesentlig styringsinformasjon på det økonomiske området blir rutinemessig rapportert til havnestyret. Verken foretakets rutiner for internkontroll, overordnende risikovurderinger eller vurderinger av risiko for misligheter har vært satt opp som egen/egne sak(er) på sakskartet. Vi kan heller ikke se at foretakets oppfølging av det etiske regelverket har vært tema i noen av styremøtene.

Svakheter ved systematikk og dokumentasjon av foretakets risikovurderinger kan også tyde på at styret ikke i tilstrekkelig grad sikrer overholdelse av sitt påseansvar på området.

4 I HVILKEN GRAD LAR SENTRALE PÅSTANDER FREMSATT OVERFOR HAMMERFEST KOMMUNE I ANONYME E-POSTER SEG VERIFISERE?

4.1 Revisjonskriterier

- Ansatte i Hammerfest Havn KF og medlemmer av havnestyret som har deltatt i utarbeidelse av saksutredninger for-, samt saksbehandling og vedtak i havnestyret i den aktuelle saken skal oppfylle de lovmessige habilitetskravene
- Hammerfest Havn KF må - i forbindelse med inngåelsen av leieavtalen med den aktuelle aktøren – ha opptrådt rimelig i samsvar med det en privat investor ville gjort
- Hammerfest Havn KF skal ikke inngå avtale – eller avtale endringer i avtalevilkårene som endrer forutsetningene for kommunestyrets vedtak om utbygging og finansiering av Lervika-området

4.2 Beskrivelse

Sentrale påstander fremsatt per e-post

Det ble i perioden fra januar til mars 2021 sendt flere e-poster fra en anonym e-postadresse til blant annet Hammerfest kommune. I e-postene ble det satt frem flere påstander som kontrollutvalget har bedt revisjonen se nærmere på.

De fleste påstandene knytter seg til Hammerfest kommune og Hammerfest Havn KFs forhold til en av næringsaktørene i Hammerfest. I forbindelse med kommunestyrets vedtak om å utvikle Leirvika i Rypefjord inngikk denne aktøren avtale om leie av om lag 70 % av de fremtidige uteleiearealene. Avtalen var en viktig premiss for kommunestyrets vedtak. Kommunestyrerepresentantene fikk følgelig innsyn i avtalen før saken ble behandlet i kommunestyret.

Avsender av e-postene hevder at forutsetningen for kommunestyrets vedtak i ettertid har blitt endret, ved at avtalepartene har inngått en ny avtale som flytter den økonomiske risikoen for lav aktivitet i havneområdet fra næringsaktøren og over på kommunen. Det anføres videre at avtaleinnholdet har en konkurransevridende effekt ved at konkurrerende aktør(er) ikke har like fordelaktige betingelser.

Den aktuelle aktøren har frem til flyttingen av virksomheten til Leirvika et annet leieforhold til Hammerfest Havn KF der det ifølge e-postene er inngått en avtale på så gunstige avtalevilkår at det har karakter av subsidiering.

Avsender har i tillegg kommet med påstander som ikke åpenbart er relatert til Hammerfest Havn KF. Det er blant annet fremsatt påstander om habilitetsproblematikk rundt en navngitt politiker i forbindelse med den politiske behandling av saken. Kontrollutvalget har i sin bestilling avgrenset undersøkelsen til forhold relatert til Hammerfest Havn KF. Forhold relatert til den politiske behandling av saken faller derfor i utgangspunktet utenfor oppdraget.

Rådmannen har i svar på en av e-postene bekreftet at han har mottatt e-posten, opplyst om at avsender ikke anses som part i saken og samtidig bedt om å få påstandene utdypet og dokumentert. Også kontrollutvalgets leder har i sitt svar på mottatt e-post bedt om å få påstandene underbygget. Avsender har i ny e-post til rådmannen opplyst at hans kilde er en ansatt som har sett avtalen, men at hensynet til kilden medfører begrenset mulighet til utdyping og dokumentasjon.

Avsender har i sin kommunikasjon med rådmannen bedt om at forholdene rundt «dobbelavtaler» og subsidiering avklares.

Hva viser undersøkelsen?

Habilitet

Havnedirektøren forteller at ingen av de som har deltatt i Hammerfest Havn KFs saksforberedelser og beslutninger - i forkant av kommunestyrets vedtak om låneopptak og finansiering av utviklingen av Leirvika-området - har tilknytning eller bindinger som er egnet til å reise tvil om deres habilitet.

Den navngitte politikeren har ikke vært involvert i saksforberedelsene for havnestyret og har etter det havnedirektøren kjenner til heller ikke vært involvert i den politiske behandlingen av saken.

Revisjonen har i forbindelse med innsamling av data til undersøkelsen ikke fått opplysninger som underbygger påstandene om inhabilitet i forbindelse med saksbehandling og beslutninger i Hammerfest Havn KF eller havnestyret. Gjennomgang av kommunestyrets protokoller viser at den navngitte politikeren ikke har deltatt i den politiske behandlingen av saken.

Når det gjelder kommunestyrets vedtak om utvikling og finansiering av området har rådmannen i saksfremlegg nyansert saken og kommet med sine motforestillinger før kommunestyret gjorde det endelige vedtaket.

Spørsmål om konkurransevidning/offentlig støtte

Havnedirektøren tilbakeviser påstandene om subsidiering og konkurransevidning. Han forteller at avtalene er inngått på kommersielle og forretningsmessige vilkår, etter forutgående forhandlinger. Utgangspunktet for alle forhandlinger og avtaleinngåelser er å sikre tilfredsstillende avkastning på investeringene. På spørsmål fra revisjonen forteller han at leieinntektene for de aktuelle avtalene er høyere enn kostnadene for alle de utleiearealene som omfattes av avtalene.

Etter det havnedirektøren og økonomisjefen kjenner til er det bare en av de øvrige aktører i havna som - for deler av sin virksomhet - driver i direkte konkurranse med den aktøren som det påstås har fått konkurransevidende fordeler.

Havnedirektøren påpeker at de to aktørene ikke har avtaler som er sammenliknbare. Den ene avtalen er en sameieavtale som omhandler *«investeringer og drift av en hel kai portefølje med kaianlegg»* der avtaleparten eier det bakenforliggende arealet inne på et avsperrt område, mens den andre avtalen dreier seg om leie av et bakenforliggende område som per i dag eies av det kommunale foretaket. Vilklårene i de to typene avtaler er vesentlig forskjellige og derfor heller ikke direkte sammenliknbare.

Det fremheves at det er gjort selvstendige vurderinger av økonomisk bærekraft og risiko. Havnedirektøren har i samtale med revisjonen gjort rede for sentrale momenter og vurderinger i forbindelse med forhandlingene. I all hovedsak underbygges havnedirektørens redegjørelse av saksdokumenter som har vært en del av saksforberedelsene for havnestyret.

Det foreligger også en ekstern juridisk vurdering som konkluderer med at den inngåtte leieavtalen ikke innebærer offentlig subsidiering/ offentlig støtte etter EU/EØS-regelverket. Revisjonen har gått gjennom vurderingen og ser at avtalen blant annet er vurdert opp mot markedsaktørprinsippet. Det konkluderes med at det foreligger en avkastningsvurdering for avtalen som er sammenliknbar med det en privat investor ville gjort og hva Høyesterett ville ha akseptert. Det påpekes også at leien som er avtalt med aktøren er klart høyere enn angitt leiepris for ubebygde industri og forretningstomter i Hammerfest kommunes gebyrregulativet for 2018.

Revisjonen har også sett nærmere på leieavtalen mellom den aktuelle aktøren og Hammerfest havn om leie av arealer på en annen lokasjon, jfr. nærmere beskrivelse nedenfor. Også her er den avtalte leieprisen for arealdelen av avtalen høyere enn angitt leiepris for ubebygde

industri og forretningstomter i Hammerfest kommunes gebyrregulativet. Revisjonen har for øvrig som en del av undersøkelsen av foretakets internkontroll kontrollert om det har blitt korrekt utfakturert i henhold til avtalevilkårene, jfr. rapportens pkt. 2.4. Kontrollen viste ingen avvik mellom avtalepris og utfakturert beløp.

Påstand om doble avtaler

Havnedirektøren tilbakeviser også påstandene om «doble avtaler»; Det foreligger ikke annen avtale eller andre avtalevilkår enn det som fremgår av den opprinnelig avtalen om leie av arealer i Leirvika. Avtalepartene signerte avtalen 10. oktober 2018. I forbindelse med kommunestyrets vedtak om utbygging og finansiering ble avtalen og avtalevilkårene gjort kjent for medlemmene i kommunestyret.

Det opplyses imidlertid at aktøren - frem til arealene i Leirvika kan tas i bruk - leier kaier, arealer, lager og kjøper andre tjenester tilknyttet en annen lokasjon. Dette er regulert i egne avtaler. Han opplyser videre at aktørens avtale med havna om leie av arealer i Leirvika kun omfatter leie av grunnen. Det skal oppføres et terminalbygg i regi av Hammerfest Terminalen AS som denne aktøren skal leie. Her er det ikke Hammerfest havn KF, men Hammerfest Terminalen AS som er part i avtalen med den aktuelle aktøren.

Revisjonen har gått gjennom leieavtalen og avtalevilkårene. Avtalen er utformet slik at en kontroll av faktura opp mot avtalevilkårene kunne gitt et godt grunnlag for å vurdere om den avtalen som forelå ved kommunestyrets behandling fortsatt gjelder. Ettersom ferdigstillingen av arealene har blitt forsinket og aktøren enda ikke har tatt det leide området i bruk, har det ikke vært mulig for revisjonen å kontrollere om det faktisk utfaktureres i henhold til avtalevilkårene.

Revisjonen har i forbindelse med innsamling av data til undersøkelsen ikke fått opplysninger som underbygger påstandene om doble avtaler.

4.3 Vurderinger

Det har ikke fremkommet opplysninger eller dokumentasjon som underbygger de påstandene som er satt frem av anonym avsender per e-post.

Det har i forbindelse med undersøkelsen ikke fremkommet opplysninger som tyder på at involverte ansatte i Hammerfest Havn KF eller medlemmer av havnestyret har vært inhabil i saksforberedelser, saksbehandling eller vedtak.

Habilitetsproblematikk i forbindelse med de politiske beslutningene i kommunestyret faller i utgangspunktet utenfor undersøkelsen, men aktuelle møteprotokoller viser at den navngitte politiker ikke har deltatt i saksbehandling og vedtak i kommunestyret.

Vedtakene bygger etter vår oppfatning også på forsvarlige saksutredninger, der vi merker oss at det er innhentet eksterne juridiske vurderinger for blant annet å avklare problemstillinger om offentlig støtte og konkurransevridning ved inngåelse av leieavtalen mellom havna og den aktuelle aktøren. Når det gjelder kommunestyrets vedtak om utvikling og finansiering har faktagrunnlaget i saksutredninger og vedtak i havnestyret blitt supplert med rådmannen saksfremlegg, der kommunestyrets medlemmer før kommunestyrets behandling ble gjort kjent med rådmannens motforestillinger.

Det er heller ikke sannsynliggjort at det eksisterer en annen avtale med andre avtalevilkår mellom aktøren og Hammerfest Havn KF enn den som ble gjort kjent for kommunestyret i forbindelse med vedtak om utvikling og finansiering av Leirvika-området. En kontroll av utfakturert utleiebeløp opp mot avtalevilkårene kunne ha styrket datagrunnlaget som denne vurderingen bygger på. Forsinkelser i ferdigstilling av utleiearealene har imidlertid medført at aktøren enda ikke har tatt området i bruk. Det har derfor ikke vært mulig å kontrollere utfakturerte beløp opp mot avtalevilkårene.

Ettersom det er snakk om to helt forskjellige typer avtaleforhold, der den ene aktøren har inngått en sameieavtale som omhandler «*investeringer og drift av en hel kai portefølje med kaianlegg*» og aktøren selv eier det bakenforliggende arealet inne på et avsperret område, mener vi at avtalevilkårene ikke direkte kan sammenliknes med vilkårene den andre aktøren har i forbindelse med leie av arealer. Den sist nevnte avtalen dreier seg om leie av arealer som per i dag eies av det kommunale foretaket, og foretaket eier tilhørende kaianlegg. Forskjellene i avtalevilkårene mellom de to avtalene er etter revisjonens vurdering blitt godt begrunnet, både ut fra hensynet til virksomhetens økonomiske og forretningsmessige tarv.

Etter revisjonen oppfatning har det ikke kommet frem opplysninger som godtgjør at forskjellene i avtalevilkårene innebærer rettstridig forskjellsbehandling av de to avtalemotpartene. Vi legger i den forbindelse også vekt på at det foreligger ekstern juridisk vurdering av avtalen om leie av arealene i Leirvika som konkluderer med at den tilfredsstillende krav som følger av markedsaktørprinsippet («The Private Investor test»).

Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at dette ikke innebærer at de to aktørene nødvendigvis har inngått avtaler som er like fordelaktig eller like ufordelaktige, men at avtalene synes å være inngått på privatrettslige vilkår innenfor de rammene som EU/EØS-regelverket setter for offentlige aktører.

Revisjonen finner heller ikke holdepunkter for at leieavtalen mellom Hammerfest Havn KF og den aktuelle aktøren om leie av arealer ved en annen av havnas lokasjoner har karakter av subsidiering.

4.4 Konklusjon

Sentrale påstander fremsatt overfor Hammerfest kommune i anonyme e-poster lar seg ikke verifisere.

Det er ikke sannsynliggjort at det foreligger inhabilitet i forbindelse med saksforberedelser, saksbehandling og havnestyret vedtak i saken. Det er heller ikke sannsynliggjort at det er inngått- eller foreligger annen avtale med - andre avtalevilkår enn det som fremgikk av kontrakten som ble gjort kjent for Hammerfest kommunestyre i forbindelse med vedtak om utvikling og finansiering av Leirvika området.

Revisjonen har avslutningsvis kommet til at det ikke er godtgjort - og dermed heller ikke grunnlag for å konkludere med - at de inngåtte leieavtalene med en av aktørene innebærer rettstridig forskjellsbehandling av de to aktørene som er omtalt i de anonyme e-postene.

5 KONKLUSJONER

5.1 Er utvalgte sider ved virksomheten med vekt på økonomisk internkontroll i Hammerfest Havn KF tilfredsstillende?

Selv om foretaket har sentrale elementer i internkontrollen på plass, anses ikke de utvalgte sidene ved foretakets internkontroll å være fullt ut tilfredsstillende.

Undersøkelsen viser at det gjennomføres risikovurderinger på økonomiområdet, men det foreligger ikke dokumentasjon på at det foretas systematiske risikovurdering av foretakets virksomhet, verken på overordnet nivå eller i tilknytning til sentrale nøkkelprosesser.

Den manglende dokumentasjonen medfører at det vanskelig lar seg gjøre å vurdere om foretakets risikovurderinger og interne kontroll på området er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, herunder om nødvendige rutiner og prosedyrer er på plass, og om det i tilstrekkelig grad gjennomføres kontrolltiltak for å avdekke og følge opp risiko for avvik. Dette har ikke bare betydning for muligheten til etterprøvbareheten i forbindelse med revisjoner og tilsyn, men også for havnestyrets mulighet for å ivareta sitt påseansvar.

Hammerfest Havn KF har vurdert at det er knyttet størst risiko til foretakets prosjektvirksomhet. Selv om det heller ikke her er utarbeidet en risikovurdering i form av eget- eller egne dokumenter, viser saksdokumenter, møteinnkallinger og protokoller fra havnestyrets møter at denne delen av virksomheten er gjenstand for løpende risikovurderinger og oppfølging.

Foretaket har definerte krav til rutinemessig rapportering. Vesentlig styringsinformasjon på det økonomiske området blir rutinemessig rapportert til havnestyret. Verken foretakets rutiner for internkontroll, overordnende risikovurderinger eller vurderinger av risiko for misligheter har vært satt opp som egen/egne sak(er) på sakskartet. Vi kan heller ikke se at foretakets oppfølging av det etiske regelverket har vært tema i noen av styremøtene.

Svakheter ved systematikk og dokumentasjon av foretakets risikovurderinger kan også tyde på at styret ikke i tilstrekkelig grad sikrer overholdelse av sitt påseansvar på området.

5.2 I hvilken grad lar sentrale påstander fremsatt overfor Hammerfest kommune i anonyme e-poster seg verifisere?

Sentrale påstander fremsatt overfor Hammerfest kommune i anonyme e-poster lar seg ikke verifisere.

Det er ikke sannsynliggjort at det foreligger inhabilitet i forbindelse med saksforberedelser, saksbehandling og havnestyret vedtak i saken. Det er heller ikke sannsynliggjort at det er inngått- eller foreligger annen avtale med - andre avtalevilkår enn det som fremgikk av kontrakten som ble gjort kjent for Hammerfest kommunestyre i forbindelse med vedtak om utvikling og finansiering av Leirvika området.

Revisjonen har avslutningsvis kommet til at det ikke er godtgjort - og dermed heller ikke grunnlag for å konkludere med - at de inngåtte leieavtalene med en av aktørene innebærer rettsstridig forskjellsbehandling av de to aktørene som er omtalt i de anonyme e-postene.

6 ANBEFALINGER

Revisjonen anbefaler at Hammerfest Havn KF

- vurderer tiltak for å sikre og dokumentere at foretaket har en økonomisk internkontroll som er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det vises for øvrig til kravene i kommunelovens § 9-13.
- gjør tiltak for å sikre at havnestyret får tilstrekkelig opplysninger og informasjon om foretakets internkontroll for å ivareta ansvaret for å påse at virksomheten drives i samsvar med lover forskrifter, vedtakets formål mv i samsvar med kommunelovens § 9-8. Det vises for øvrig til kommunelovens § 9-14, der det fra 2021 er pålagt å rapportere til styret om intern kontroll og resultat fra statlige tilsyn minst én gang i året
- vurderer å registrere foretaket som egen enhet i styrevervregisteret og sørge for at sentrale ansatte og medlemmene av havnestyret er registrert

7 KILDER OG LITTERATUR

Rettslige kilder og faglitteratur

- Lov-2018-06-22-83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov-1967-02-10 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Avtalen om det europeiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)
- Moen, T.-G., Havstein, B. & Kvalvik, K.M.E (2017). *Regnskapsorganisering, Virksomhetsstyring og intern kontroll, 7. utgave*. Oslo: Cappelen Damm AS

Kommunale dokumenter

- Vedtekter for Hammerfest havn KF
- Ethiske regler for ansatte i Hammerfest kommune

Saksfremlegg/ protokoller:

- Møteinnkallinger og møteprotokoller, Havnestyret (2018 til og med juni 2021)

Andre kilder:

- EØS-avtalens artikkel 61
- Høyesterettsdom

Vedlegg 1: Havnedirektørens kommentarer



Tilbakemelding på høringsutgave:

I rapporten pekes det på at: «*Selv om foretaket har sentrale elementer i internkontrollen på plass, anses ikke de utvalgte sidene ved foretakets internkontroll å være fullt ut tilfredsstillende.*

Revisjonen anbefaler at Hammerfest havn KF:

** vurdere tiltak for å sikre og dokumentere at foretaket har en økonomisk internkontroll som er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det vises for øvrig til kravene i kommunelovens paragraf 9-13.*

** gjør tiltak for å sikre at havnestyret får tilstrekkelig opplysninger og informasjon om foretakets internkontroll for å ivareta ansvaret for å påse at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter, vedtakets formål mv i samsvar med kommunelovens paragraf 9-8. Det vises for øvrig til kommunelovens paragraf 9-14, der det fra 2021 er pålagt å rapportere til styret om internkontroll og resultat fra statlige tilsyn minst en gang i året.*

** vurdere å registrere foretaket som egen enhet i styrevervs registret og sørge for at sentrale ansatte og medlemmer av havnestyret er registrert.*

Det er kommet innskjerpinger i kommuneloven gjeldende fra 01.01.2021. Dette skulle gjennomgås for implementering og samordning med kommunen. Dette har pt. ikke funnet sted og vi vil gjøre tiltak for å gjennomgå, imøtekomme og implementere kravene gjeldende fra 01.01.21 med fokus på risikovurdering og internkontroll, systemer, rutiner og dokumentasjon både operativt, administrativt og ift. styret.

3.2 Data

Kvalitetssikring med avvik og risikovurdering er nedfelt i QM+ som er et system for håndtering av kvalitetssikring, avvik og risiko. Havneforetaket har over mange år hatt et sterkt fokus på dette felt. Det startet med et HMSK-prosjekt med fokus på utarbeidelse av systemer, rutiner og prosedyrer mht helse, miljø, sikkerhet og kvalitetssikring både operativt og administrativt. Dette ble så konvertert og videreført i QM+. Dette er et omfattende system med beskrivelser og dokumentasjon som omfatter både operative og administrative arbeidsoppgaver.

Ved konvertering og implementering fra HMSK til QM+ hadde vi et tett samarbeid med Hammerfest kommune

Qm+ Oversikt avdelingens dokumenter, QM+ illustrasjon mht beskrivelse og dokumentasjon

På områder der vi følger kommunen mht prosedyrer og rutiner, for eksempel på innkjøp, så har vi ikke utarbeidet egne dokumenter men benytter kommunens dokumenter som vi henter frem ved behov på intranett.

Innkjøp: Her benytter vi oss av kompetanse i kommunens innkjøpstjeneste.

Risikovurdering knyttet opp mot prosjekter. I prosjekter av noe størrelse blir det utarbeidet skisseprosjekt med påfølgende forprosjekt og hovedprosjekt, som omfatter formål, gjennomføring, kostnader og finansiering, organisering og tidsplan. Dette gjennomføres på bestilling av eksterne fagmiljø, og er underlagt off. anskaffelser.



I større prosjekter som RenHavn og Leirvika utbyggingen ble det i tillegg til omfattende prosjektbeskrivelser og analyser, gjennomført omfattende usikkerhetsanalyser for avdekking av prosjektrisiko. Det er utarbeidet egne rapporter. Usikkerhetsanalysen for RenHavn og Leirvika.

Reiser og representasjon: Formål med reisene. Shanghai: via nordiske/svenske samarbeidsparter ble vi kontaktet da kinesiske interesser anså Hammerfest-regionen interessant for potensielle industrielle investeringer mht aktiviteter innen olje-og gass fra Barentshavet samt øvrige industriaktiviteter i regionen. London: havnerelaterte arrangementer i regi av Norske Havner og Cruise Norway. Arendal: på eget initiativ ifbm Arendals-uka for å treffe rikspolitikere for finansiering av miljøprosjektet RenHavn. Det var nødvendig med promotering og presentasjon av prosjektet.

Misligholds vurderinger: Ifbm revisjon av årsregnskap avlegger daglig leder en egen skriftlig misligholds vurdering. Økonomifunksjonen blir gjennomgått og det blir foretatt en misligholds vurdering sammen med økonomisjef, før det oversendes en skriftlig rapport til kommunerevisjonen. Denne blir rapportert til havnestyret som en del av den årlige revisjonsberetningen.

Hammerfest 23.07.2021

Hammerfest Havn KF

Per-Åge Hansen
Havnedirektør

Vedlegg 2: Rådmannens kommentarer

Fra: Leif Vidar Olsen <Leif.Vidar.Olsen@hammerfest.kommune.no>

Sendt: mandag 26. juli 2021 08:17

Til: Viggo Johannessen <viggo@vefik.no>

Emne: Forvaltningsrevisjon - Hammerfest havn KF - rådmannens uttalelse

Det vises til høringsutgave av 1.7.21 vedrørende forvaltningsrapport Hammerfest havn KF.

Rådmannen har gjennomgått rapporten med vekt på konklusjoner, vurderinger og anbefalinger, samt vurderinger knyttet til saken knyttet til anonyme e-poster.

Rådmannen har ingen kommentarer til rapporten.

Mvh

Leif Vidar Olsen

Rådmann i Hammerfest

Tlf: 41467703/78402504

Vedlegg 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Faktagrunnlaget vurderes opp mot kriteriene og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Nedenfor følger en presentasjon av revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, der det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene:

Problemstillingen:

Er utvalgte sider ved virksomheten med vekt på økonomisk internkontroll i Hammerfest Havn KF tilfredsstillende?

Vi har i vår undersøkelse sett etter at Hammerfest havn har en virksomhetsstyring som bidrar til forsvarlig bruk av økonomiske midler og til å forebygge og avdekke misligheter. Vi har sett på forhold knyttet til økonomiforvaltningen, etikk, habilitet, arbeidsdeling, roller og fullmakter og på styrets arbeid.

Revisjonskriterier:

Rollefordeling, kontroller og rapportering

- Det bør være etablert en forsvarlig rollefordeling som del av foretakets økonomiske internkontroll. Forventningene til roller og innholdet i fullmakter bør være tydelig avklart og kommunisert
- Det bør, i tillegg til ordinære kontrolltiltak, som attestering av fakturaer, være definert og gjennomført risikobaserte kontroller som ledd i foretakets økonomiske internkontroll. Resultatene av kontrollene bør følges opp
- Det bør være definert krav til rapportering av kontroller og annen vesentlig styringsinformasjon som del av foretakets økonomiske internkontroll
- Rapporteringskravene bør etterleves, og resultatene bør følges opp

Risikovurderinger og økonomisk internkontroll

- Det skal være gjennomført systematiske risikovurderinger på økonomiområdet. Risikovurderingene skal være dokumentert og tilstrekkelig oppdatert. Risikovurderingene bør blant annet ha omfattet nøkkelprosesser innen økonomiforvaltning, herunder anskaffelser/innkjøp, inntekter, kostnader og misligheter
- Identifisert risiko på økonomiområdet som ikke blir akseptert, må være fulgt opp med risikoreduserende tiltak

IT-kontroller

- Roller og tilganger til IT-systemer som behandler økonomiske transaksjoner er klart definert og basert på tjenstlig behov
- Det bør sikres sporbarhet av brukeraktiviteter knyttet til transaksjoner i systemer som behandler økonomiske transaksjoner

Grunnlaget for kriteriene:

Kommuneloven kapittel 9 regulerer kommunale (og fylkeskommunale) foretak. Det er daglig leder som er ansvarlig for den daglige ledelsen av foretaket, jfr. *kommunelovens* § 9-12 første ledd. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjene og påleggene som styret gir. Det følger av bestemmelsens tredje ledd at den daglig ledelsen ikke omfatter saker som er «av uvanlig art eller av stor betydning for foretaket».

Den lovpålagte plikten til internkontroll i kommunale foretak er hjemlet i *kommuneloven* § 9-13:

Kommunale og fylkeskommunale foretak skal ha internkontroll med foretakets virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Daglig leder i foretaket er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal daglig leder

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Daglig leders plikt til å rapportere til styret fremgår av §§ 9-14 og 9-15. Daglig leder skal i henhold til § 9-14 minst en gang i året rapportere om internkontroll og om resultater fra statlige tilsyn, mens § 9-15 fastslår at det minimum to ganger i året skal rapporteres til styret om i utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets årsbudsjett.

Etikk og habilitet

- Foretaket bør ha sørget for at kommunens etiske regelverk er tilstrekkelig kommunisert til hele organisasjonen, og at nødvendige tiltak er iverksatt for å sikre etterlevelse.
- Foretaket skal ha etablert rutiner for behandling av habilitetsspørsmål, herunder rutiner for ansattes bierverv. Foretaket bør også ha iverksatt tiltak for å sikre at rutine og prosedyrene etterleves.

Grunnlaget for kriteriene:

Etiske regler for ansatte i Hammerfest kommune gjelder alle medarbeidere og folkevalgte i kommunen. Det fremgår blant annet at det regelmessig skal settes av tid til verdiprøving og etiske refleksjoner på arbeidsplassene i kommunen. Det fremgår av implementeringsplanen at etikk skal settes på dagsorden med «minimum en årlig seanse».

Det følger av kommunelovens §§ 11-10 og 13-3 at *lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) kapittel II gjelder for folkevalgte ved saksbehandling av saker i folkevalgte organer og for ansatt ved behandling av saker i kommunens administrasjon. Forvaltningslovens kapittel II stiller krav til habilitet for å ivareta tilliten til at folkevalgte og ansatte er upartisk.

Styret påseansvar

- Styret skal påse at foretaket har etablert et system for internkontroll for å sikre at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter, vedtekter, formål og fastsatte økonomiske rammer, samt vedtak og retningslinjer Hammerfest kommunestyre evt. har fastsatt
- Styret bør blant annet påse at foretaket
- har gjennomført nødvendige risikovurderinger med tanke på misligheter, korrupsjon og andre uregelmessigheter hva gjelder økonomiske disposisjoner
- har på plass kontrollaktiviteter på økonomiområdet og iverksatt korrigerende tiltak ved behov
- har sørget for at kommunens etiske regler er gjort kjent i foretaket og eventuelt andre tiltak som er iverksatt for å sikre etterlevelse av reglene
- Styret skal følge opp informasjon som kan tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll
- Styret skal i løpet av budsjettåret rapportere skriftlig til kommunestyret om utviklingen i inntekt og utgifter, sammenholdt med rammene for foretaket

Grunnlaget for kriteriene:

Kommuneloven kapittel 9 regulerer kommunale (og fylkeskommunale) foretak. Det er styret som i henhold til kommuneloven 9-8 har ansvaret for å påse at virksomheten drives i samsvar med lover forskrifter, foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret. Ansvaret omfatter ikke bare den rent forretningsmessige siden av virksomheten, men også andre sider som gjelder forvaltningen av de verdier kommunen/fylkeskommunen har lagt inn i foretaket.

Styret skal føre tilsyn med at daglig leders ledelse av virksomheten. Omfanget av styrets aktivitetsplikt i denne forbindelse kan variere etter forholdene, men det plikter å sette i verk tiltak hvis det er forhold som kan tyde på at det er svikt i daglig leders ledelse av virksomheten.

Ifølge kommuneloven § 9-13 skal daglig leder sørge for at foretaket har internkontroll med virksomheten for å sikre at lover, forskrifter og overordnede instruksjoner følges. Det er stilt krav om at internkontrollen er systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktivitet og risikoforhold. Styret har et overordnet ansvar for å påse at slike rutiner er etablert.

Kommunerevisjonen legger her til grunn at styret skal følge opp informasjon mottatt gjennom rapportering fra foretaket eller på annen måte som kunne tyde på svikt i foretakets økonomiske internkontroll.

Styrets plikt til å rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter sammenholdt med kommunestyrets vedtatte rammer for foretaket fremgår av kommunelovens § 9-15 andre ledd.

Hammerfest kommune har fastsatt *vedtekter for Hammerfest Havn KF*. Havnestyret er i vedtektenes § 10 gitt myndighet til «å treffe vedtak i alle saker som gjelder havnen og dens virksomhet. Havnestyret påser at virksomheten drives i samsvar med havnens formål, vedtekt og fastsatte økonomiske rammer, samt vedtak og retningslinjer Hammerfest kommune eventuelt fastsetter». Det følger vider at foretaket har ansvar for- og den myndighet som tilligger Hammerfest kommune etter havne- og farvannsloven. Det er presisert at styret «skal føre tilsyn med havneadministrasjonen, og har overfor denne instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Havnestyret har ansvaret for at pålagte oppgaver utføres i henhold til lov, forskrift og eventuelt instruksjoner».

Foretakets formål og ansvarsområdet er beskrevet i vedtektenes § 2.

«Hammerfest havn er Hammerfest kommunes havnefaglige organ, og skal ivareta de administrative og forvaltningsmessige oppgaver Hammerfest kommune er tillagt etter havne- og farvannsloven, og bestemmelser gitt i medhold av denne loven.

For å opprettholde og videreutvikle trafikkgrunnlaget for havnens eiendommer og installasjoner, kan Hammerfest havn engasjere seg i havnetilknyttet virksomhet som finnes hensiktsmessig og fordelaktig for Hammerfest kommunes havnevirksomhet.

Hammerfest havn skal sørge for en effektiv og rasjonell havnedrift, føre tilsyn med trafikken i Hammerfest kommunes havnedistrikt og forvalte Hammerfest havnekapitals eiendommer, innretninger og andre aktiva med sikte på en best mulig ressursutnyttelse til fordel for kommunen og havnens brukere».

Problemstillingen:

I hvilken grad lar sentrale påstander fremsatt overfor Hammerfest kommune i anonyme e-poster seg verifisere?

- Ansatte i Hammerfest Havn KF og medlemmer av havnestyret som har deltatt i utarbeidelse av saksutredninger for-, samt saksbehandling og vedtak i havnestyret i den aktuelle salen skal oppfylle de lovmessige habilitetskravene
- Hammerfest Havn KF må - i forbindelse med inngåelsen av leieavtalen med den aktuelle aktøren – ha opptrådt rimelig i samsvar med det en privat investor ville gjort
- Hammerfest Havn KF skal ikke inngå avtale – eller avtale endringer i avtalevilkårene som endrer forutsetningene for kommunestyrets vedtak om utbygging og finansiering av Lervika-området

Grunnlaget for kriteriene:

Habilitet

Det følger av kommunelovens §§ 11-10 og 13-3 at *lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) kapittel II gjelder for folkevalgte ved saksbehandling av saker i folkevalgte organer og for ansatt ved behandling av saker i kommunens administrasjon. Forvaltningslovens kapittel II stiller krav til habilitet for å ivareta tilliten til at folkevalgte og ansatte er upartisk.

Markedsaktørprinsippet

Selv om kommunal sektors samfunnsoppdrag i all hovedsak ivaretar ulike typer velferds- og forvaltningsoppgaver, driver også kommunene med ulike aktiviteter i konkurranse med private aktører. En kommune, herunder også kommunale foretak kan inngå privatrettslige avtaler og utøve næringsvirksomhet. Kommunen må imidlertid sørge for at virksomheten og de avtalene som inngås ikke er i strid med EØS-avtalens konkurranseregler. EØS-avtalen artikkel 61 nedfeller utgangspunktet for reglene om offentlig støtte¹⁴, og hovedregelen er at offentlig støtte til næringsvirksomhet er forbudt:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene»

Siden konkurranse aldri vil foregå på helt like vilkår, må prinsippet om konkurransenøytralitet ivaretas på andre måter. Brudd på prinsippet om konkurransenøytralitet (konkurransenvridning) vil i hovedsak være aktuelt i tilfeller der et foretak mottar en ytelse uten at det stilles krav om kompensasjon for ytelsen som reflekterer verdien.¹⁵

Konkurransenøytralitet forutsetter at offentlige aktører opptrer i henhold til markedsaktørprinsippet. Det innebærer at det offentlige som markedsaktør må opptre rimelig i samsvar med hvordan en sammenlignbar, rasjonell og profittorientert privat aktør ville ha gjort under lignende omstendigheter.

Kommunestyrets forutsetninger

I henhold til kommunelovens § 9-8 skal kommunale foretak drive sin virksomhet i samsvar med vedtekter, vedtak og andre retningslinjer fastsatt av kommunestyret. Ifølge vedtektenes § 3 kan havnestyret innenfor havnens formål inngå avtaler på kommunens vegne.

Kommunestyret i Hammerfest kommune har verken i vedtekter, vedtak eller retningslinjer mv. begrenset foretakets myndighet til å inngå privatrettslige avtaler tilknyttet havneområdet.

Utgangspunktet er derfor at det ikke er nødvendig at kommunestyret godkjenner de avtalene som havn inngår. Det er normalt heller ikke nødvendig å få kommunestyrets godkjenning ved evt. endringer av avtaler og ved endringer av avtalevilkår.

I den foreliggende saken viser imidlertid saksutredningene sammenholdt med vedtaket (KS-Sak 76/18, jfr. sak 70/18) at den aktuelle avtalen og sentrale avtalevilkår hadde avgjørende betydning for kommunestyret vedtak om utvikling og finansiering. Det innebærer ikke nødvendigvis at enhver endring av avtaleinnholdet skal forelegges for kommunestyret, men det legges likevel til grunn at kommunestyrets forutsetninger for vedtaket medfører at endringer i avtalevilkårene som i vesentlig grad kan svekke inntektsgrunnlaget og/eller i vesentlig grad øker den økonomiske risikoen i prosjektet skal forelegges kommunestyret.

¹⁴ Det er seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal defineres som offentlig støtte i henhold til EØS-avtalens artikkel 61(1):

1. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlige midler).
2. Mottaker av støtten må drive EØS-rettslig økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet).
3. Støtten må innebære en økonomisk fordel for mottakeren.
4. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitet).
5. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen.
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

¹⁵ OECD (2012): *Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business*

Vedlegg 4: Metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

De sentrale elementene for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av forvaltningsrevisjoner bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder.

Faktabeskrivelsen blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene, med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Analogisk anvendelse av *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001)

En av de to problemstillingene som er undersøkt i denne undersøkelsen er strengt tatt ikke forvaltningsrevisjon, men en undersøkelsessak. For denne problemstillingen har *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) brukt analogisk så langt den har passet.

Oppstart

Oppstartsbrev ble sendt havnesjefen i Hammerfest Havn KF den 8. april. Oppstartmøte ble gjennomført 16. april.

Valgte metoder

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og analysere data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

Vi har innhentet data i form av ulike typer dokumenter og intervjuer, samt spørsmål som er stilt og besvart per e-post. Revisjonen har i forbindelse med kontroll av foretakets IT-systemer og undersøkelse etiske regelverket brukt observasjon som metode.

Ettersom undersøkelsen av utvalgte deler av den økonomiske internkontrollen er nært relatert til regnskapsrevisjon har regnskapsrevisjon av Hammerfest Havn KF for 2018 til og med 2020 vært en del av datagrunnlaget for forvaltningsrevisjonen.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Alle innsamlede data er gruppert etter revisjonskriteriene. Dataens pålitelighet er sikret ved at fakta i rapporten er verifisert av informantene i undersøkelsen. Bruk av flere metoder for datainnsamling, samt revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring bidrar også til å sikre at innsamlet data er pålitelig.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Intern kvalitetssikring

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll ISQC1¹⁶. Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

¹⁶ International Standard on Quality Control 1

Høring

Havnedirektøren og rådmannen har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Høringssvarene er vedlagt rapporten (vedlegg 1 og vedlegg 2).

Revisjonen har i samsvar med havnedirektørens uttalelse korrigert beskrivelsen av formålet med en av de reisene som er omtalt i rapportens datadel. Høringssvarene har ikke medført endringer i revisors vurderinger og konklusjoner.