



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

Rapport – Eierskapskontroll Porsanger kommune 2020

For kontrollutvalget i Porsanger kommune

Journalnr.: 2020/10108-1

Arkivkode: 4/1 10

INNHold

0. Sammen drag.....	4
Bakgrunn for prosjektet	4
0.1 Funn og hovedkonklusjon	5
Hvordan utøves kommunens eierinteresser?	5
Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?	5
Anbefalinger	5
1. Innledning	6
1.1 Obligatorisk eierskapskontroll.....	6
1.2 Vurderingskriterier	6
Datagrunnlag.....	7
1.3 Gyldighet og pålitelighet	7
2. Kommunens eierskap og system for eierskapsforvaltning	7
2.1 Overordnede styringsdokumenter, formål med eierskap	8
2.2 Oversikt over kommunens eierskap i heloffentlige eide selskap	0
2.2.1 Nordkappregionen Havn IKS	2
2.2.2 VEFIK IKS – Revisjon.....	3
2.2.4 KUSEK IKS – Sekretariat for kontrollutvalg	4
2.2.5 IKA Finnmark IKS	5
2.2.6 Finnmark miljøtjeneste AS - renovasjon	6
2.2.8 PPD Midt-Finnmark IKS.....	8
2.3 Kommunens eierrepresentanter i interkommunale selskap (IKS og AS).....	9
2.4 Formannskapets rolle.....	10
2.5 Andre folkevalgte organ sin rolle	10
2.6 Eierrepresentantenes rolle	10
2.7 Ordførers rolle	11
2.8 Kommunedirektørens rolle	12
2.9 Rapportering og oppfølging	12
3. Hvordan utøves kommunens eierinteresser, og fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?	13
3.1 Om vurderingskriteriene.....	13
3.2 Er utøvelsen i samsvar med KS eierforums anbefalinger for eierstyring?.....	13
3.2.1 Opplæring og informasjon	13
3.2.2 Vurdering og valg av selskapsform.....	14

3.2.3	Utarbeidelse av eierskapsmelding	15
3.2.4	Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	16
3.2.5	Eierorganets sammensetning	17
3.2.6	Formelle eiermøter	18
3.2.7	Uformelle eiermøter	18
3.2.8	Konklusjon.....	19
3.3	Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskapene, og blir de fulgt?	19
3.3.1	System for eierskapsforvaltning i de folkevalgte organer	19
3.3.2	ADMINISTRATIVE SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNINGEN	19
3.3.3	Etterlevelse av kommunens forpliktelser i forhold til selskapslover og selskapsavtaler	20
3.3.4	Definering av risikoprofil i forhold til eierskap	20
3.3.5	Definering av risiko ved etablering av datterselskap i interkommunale selskap	21
3.3.6	System for evaluering av eierskap.....	22
3.3.7	Konklusjon.....	22
4.	Kilder og litteratur	23
5.	Vedlegg.....	25
5.1	Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunedirektøren	25

0. SAMMENDRAG

Bakgrunn for prosjektet

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

Kommunestyret i Porsanger har etter innstilling fra kontrollutvalget vedtatt «Plan for selskapskontroll 2017-2020» den 8.12. 2016 i sak 93/16.

Kontrollutvalget i Porsanger kommune har vedtatt oppstart av prosjektet: «*Obligatorisk eierskapskontroll av Porsanger kommune*» den 1.6. 2017 i sak 12/17.

Fra kontrollutvalgets bestilling framgår det at følgende hovedproblemstillinger skal besvares:

1. Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

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

2. Hvordan utøves kommunes eierinteresser?

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

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

Kontrollen er gjennomført av KUSEK IKS ved rådgiver Jan Henning Fosshaug, på vegne av kontrollutvalget. Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om gjennomførte eierskapskontroller og resultatet av dem.²

¹ Kommuneloven § 23-2 første ledd.

² Forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 4 og 5

0.1 Funn og hovedkonklusjon

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

HVORDAN UTØVES KOMMUNENS EIERINTERESSER?

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

FØRER KOMMUNEN KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER?

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

ANBEFALINGER

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

- Sørge for oppdatering og god implementering og etterlevelse av kommunens vedtatte eierskapsmelding i alle utøvende ledd i kommunens eierskapsforvaltning.
- Utarbeide risikoprofil for de selskap kommunen er medeier i, også risiko som går utover finansiell risiko.
- Innføre rutiner for med faste tidsintervaller å foreta evaluering av selskapsavtaler/vedtekter og andre relevante forhold sett opp mot kommunens formål med eierskapet i det enkelte eierskap
- Innføre rutiner som sikrer at kommunestyret blir gjort kjent med saker som skal behandles i de ulike selskapene sine eierorganer
- Innføre rutiner for rapportering fra kommunens eierrepresentanter til kommunestyret om møter og vedtak i selskapenes eierorganer
- Arrangere opplæring av folkevalgte i tema om eierstyring og selskapsledelse som en fast rutine, gjerne i forbindelse med folkevalgtopplæring etter kommunestyrevalg.
- Porsanger kommune bør ha et særskilt fokus på selskapet Fimil AS ut fra kostnadsnivået både i selskapet og på renovasjonsavgiften.

1. INNLEDNING

1.1 Obligatorisk eierskapskontroll

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

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

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

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

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

1.2 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene er de normer som kommunens praksis vurderes opp mot. KS eierforums 21 anbefalinger for god eierstyring, selskapsledelse og kontroll brukes som grunnlag for å vurder kommunens eierstyring.

Underproblemstillingen «*Er dette i samsvar med KS eierforums anbefalinger for eierstyring?*» er gjennomgående vurdert i rapporten.

³ Kommuneloven § 26-1.

DATAGRUNNLAG

Innsamling av data er gjennomført som en kvalitativ undersøkelse ved dokumentanalyse, gjennomgang av møteprotokoller etter konstituering av kommunestyre den 31.10.2019. Det er også foretatt et utvalg av tilgjengelige møteprotokoller fra representantskapsmøter for perioden.

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

1.3 Gyldighet og pålitelighet

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

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

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

2. KOMMUNENS EIERSKAP OG SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNING

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

2.1 Overordnede styringsdokumenter, formål med eierskap

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

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

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

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

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

2.2 Oversikt over kommunens eierskap i heloffentlige eide selskap

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

Porsanger kommune er medeier i fem interkommunale selskaper. Kommunes eierandeler og prinsipper for deltakelse-/opprettelse av disse selskapene framgår av tabell 1 nedenfor.⁴

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

Selskap	Balanseført verdi i 2019 (i kr)	Eierandel	Prinsipper for deltakelse/ opprettelse
Nordkappregionen Havn IKS		5,0 %	Politisk/finansielt motivert. Regionalpolitisk posisjonering.
Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS (Vefik)	39 000	7,69% 1 eierandel	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon
Kontrollutvalgssekretariatet i Vest-Finnmark IKS (KUSEK)	20 000	7,69 % 1 eierandel	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon
Interkommunalt Arkiv IKS		4,15 %	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon.
PPD Midt-Finnmark IKS		ikke med i tabelloversikt i eierskapsmelding eller note 5 i årsregnskap 2019.	

⁴ Note 5 i årsregnskap 2019

Porsanger kommune er 100 % eier av ett aksjeselskap, og ett aksjeselskap sammen med andre kommuner (heleid offentlig aksjeselskap). Porsanger kommunes eierandeler i aksjeselskap framgår av tabell 2 nedenfor.⁵

Tabell 2: Porsanger kommunes eierandel i heleid offentlig aksjeselskap

Selskap	Balanseført verdi i 2019 (i kr)	Eierandel	Prinsipp for deltakelse/ opprettelse
Finnmark Miljøtjeneste AS	169 000	28,17 %	Politisk motivert. Effektivisering av tjenesteproduksjon. Finansielt motivert.
Porsanger Arbeidssamvirke AS	100 000	100%	Politisk motivert. Samfunnsøkonomisk.

⁵ Porsanger kommunes årsregnskap 2019 (note nr. 5) , Brønnøysundregistrene og Proff.no:
<https://proff.no/aksjon%C3%A6rer/-/finnmark-milj%C3%B8tjeneste-as/976815394>

2.2.1 NORDKAPPREGIONEN HAVN IKS ⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

- Valg av rådet i Nordkappregionen Havn IKS i sak 03/20 den 27.02.20

Ifølge protokollene fra møter i formannskapet i perioden oktober 2019- 2020 er det ikke behandlet saker som gjelder Nordkapp Havn IKS i formannskapet i denne perioden.

⁶ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=992636459>

2.2.2 VEFIK IKS – REVISJON⁷

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

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

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

Utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver for deltakerne.

Utføre andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne.

Utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper.

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

- Valg av representanter i sak 93/19 den 12.12.19
- Ny selskapsavtale i sak 57/19 den 05.09.19

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

- Ny selskapsavtale i sak 115/19 den 05.09.19

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

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

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

⁷ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=8870133>

plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, møteutskriftene sendes til kommunestyret som referat saker.

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

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

2.2.4 KUSEK IKS – SEKRETARIAT FOR KONTROLLUTVALG⁸

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

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

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

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

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

- Valg til representantskapet sak 91/19 den 12.12.19
- Endring av selskapsavtale sak 59/20 den 03.09.20

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

- Endring av selskapsavtalen sak 94/20 den 27.08.20

⁸ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=991520759>

2.2.5 IKA FINNMARK IKS⁹

IKA Finnmark IKS er opprettet for drift av arkiver.

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

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

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

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

Selskapet kan delta i andre selskap som tjener hovedformålet.

IKA Finnmark IKS har ikke erverv som formål, men kan selge kompetanse og arkivtjenester til andre så lenge dette ikke går utover hovedformålet.

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

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

- Valg av representanter i sak 100/19 den 12.12.19
- Endring av selskapsavtalen i sak 44/20 den 18.06.20

I perioden september 2019- oktober 2020 er det protokollført at formannskapet har behandlet følgende saker som gjelder IKA Finnmark IKS:

- Endring av selskapsavtalen i sak 70/20 den 11.06.20

⁹ Se Brønnøysundregistrene: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=996878996>

2.2.6 FINNMARK MILJØTJENESTE AS - RENOVASJON¹⁰

Formålet med selskapet framgår av selskapets selskapsavtale. Denne er vedtatt i selskapets generalforsamling og i de respektive eierkommunenenes kommunestyre, herunder i Porsanger kommune.

Finnmark Miljøtjeneste AS ble stiftet i 1996 og eies av kommunene Porsanger, Nordkapp, Karasjok, Måsøy, Lebesby og Gamvik. Porsanger kommunes eierandel er 28,17 prosent (kr 169 000 av en samlet aksjekapital på kr 600 000).

Formålet med selskapet er å ivareta renovasjonstjenestene i eierkommunene.

Selskapet hatt følgende økonomiske utvikling de siste årene:

Tabell 3: Finnmark Miljøtjeneste AS, resultatregnskap og balanse 2015-2019

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

Kilde: Regnskapstall.no

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

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

Tabell 4: Årsgebyr for avfallstjenesten - ekskl. mva. (gjelder rapporteringsåret+1) (kr)

	2015	2016	2017	2018	2019
Porsanger kommune	3 806	3 844	4 537	4 674	4 674
KOSTRA-gruppe 3	2 862	2 910	2 808	2 759	2 759
Landet	2 668	2 705	2 762	2 858	2 855

Kilde: SSB

¹⁰ <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=976815394>

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

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

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

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

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

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

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

På bakgrunn av opplysningene fra kommunedirektør sies følgende:

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

Konklusjon

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

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

2.2.8 PPD MIDT-FINNMARK IKS

Selskapet er svært lite omtalt i kommunens eierskapsmelding, og heller ikke benevnt i kommunens årsregnskap 2019 note 5.

Selskapet er eid av kommunene Porsanger, Måsøy, Lebesby, Berlevåg og Gamvik. Selskapet har sitt forretningskontor lokalisert i Lakselv, Porsanger kommune.

Formål:

Pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste i eierkommunene.

I perioden september 2019- oktober 2020 er det protokollført at kommunestyret har behandlet følgende saker som gjelder PPD Midt-Finnmark IKS:

- RS 3/20 den 27.02.20 Protokoll fra møte i representantskapet PPD Midt- Finnmark 26.11.2019

2.3 Kommunens eierrepresentanter i interkommunale selskap (IKS og AS)

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

Tabell 5: Porsanger kommunes eierrepresentanter i interkommunale selskap (IKS og AS)

Selskap:	Medlem/fullmektig:	Varamedlem:
Nordkappregionen Havn IKS	Ordfører, Aina Borch	Varaordfører, Sylvi Johnsen
IKAF IKS	Ordfører, Aina Borch	Varaordfører, Sylvi Johnsen Roy Myrheim Jan Erik Haldorsen
Vefik IKS	Ordfører, Aina Borch	Varaordfører, Sylvi Johnsen Roy Myrheim Jonas Nymo
Kusek IKS	Hilde Skanke	Agnete Masternes Hanssen Stig Ronny Nilsen Paul Even Paulsen
PPD Midt. Finnmark IKS	Ordfører, Aina Borch	Varaordfører, Sylvi Johnsen Jon Nikolaisen
Finnmark Miljøtjeneste AS	Ordfører, Aina Borch	Varaordfører, Sylvi Johnsen

Kommunestyret har foretatt valg av representanter til selskapene i tråd med reglement for politiske styrer, råd og utvalg. Dette velges som regel på det første møte etter konstitueringen av nytt kommunestyret. Kommunestyret er konstituert 17.10.19. Hvilke myndighet som ligger til det enkelte styre/råd/utvalg følger ikke av kommunens reglement for *politiske styrer, råd og utvalg*, men fremgår av det til enhver tid gjeldende delegasjonsreglement for Porsanger kommune slik dette er vedtatt av kommunestyret. For enkelte av de lovpålagte organer kan myndighet følge direkte av lov.

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

Kommunestyret har behandlet flere saker som indirekte berører kommunens overordnede mål og strategier for sitt eierskap, i denne perioden. Kommunestyret har blant foretatt valg av representanter til IKS' ene og AS' ene, samt vedtatt endring i selskapsavtalene for KUSEK IKS, VEFIK IKS og IKA Finnmark IKS

Kontrollørs gjennomgang av protokollene fra kommunestyrets møter i perioden, viser at det i det alt vesentligste ikke legges fram protokoller fra selskapene som referatsak. Imidlertid kan slike protokoller ha vært lagt fram for kommunestyret uten at dette framgår av protokoller fra kommunestyret. Se pkt. 2.9. Rapportering og oppfølging.

I kommunens eierskapsmelding fremgår det at årsmelding og regnskap for de interkommunale selskap legges frem for kommunestyret til orientering, og at kommunestyret i den sammenheng kan uttrykke synspunkter angående driften av det respektive selskap.

2.4 Formannskapetets rolle

I nytt delegeringsreglement som skal behandles til behandling i kommunestyret i november 2020 er det lagt opp til at formannskapet skal være kommunens utvalg for eierstrategier.

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

2.5 Andre folkevalgte organ sin rolle

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

2.6 Eierrepresentantenes rolle

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

Porsanger kommune har ikke nedskrevne og formelle retningslinjer eller rutiner som beskriver kommunens eierrepresentanter sin rolle ved utøvelse av kommunens eierskap i de ulike selskapene. Dette gjelder også for eierrepresentantens rolle i forhold til kommunestyret. Ifølge opplysninger fra kommunedirektøren er den etablerte rutinen for fullmakter at det er Porsanger kommunes interesser som skal ivaretas på dette nivå.

I Eierskapsmeldingen sies følgende om eierrepresentant i operative eierorganer:

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

Kommunestyret velger representantskapet, og kan gjennom sine representanter gi signaler og legge føringer på virksomheten.¹¹

2.7 Ordførers rolle

I kommunens nye delegeringsreglement som legges frem for kommunestyret i november 2020 fremgår følgende:

- *Ordføreren følger opp eierskapsmeldingen og ser at det avholdes kontaktmøter der hvor Porsanger kommune har 100 % eierskap.*
- *Ordfører eller den han/hun lovlig kan bemyndige gis representasjonsrett i generalforsamling/ representantskap i selskap/foretak hvor kommunen har eierandeler, dersom ikke annet er vedtatt av kommunestyret eller fastsatt i lov eller forskrift.*
- *Ordfører skal sørge for nødvendig avklaring med formannskapet i saker som behandles på generalforsamling/representantskap i selskap/foretak.*

Eierskapsmeldingen sier følgende om ordførers rolle: ¹²

Ordfører er ansvarlig for implementering og oppfølging av eierskapsmeldingen

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

Utover dette er det ordfører som fastsetter sakliste for henholdsvis kommunestyret og formannskapet, herunder saker som berører eierskap.

¹¹ Eierskapsmeldingen 2020, s. 7

¹² Eierskapsmelding 2020, s. 13

2.8 Kommunedirektørens rolle

Kommunedirektørens myndighet framgår av kommuneloven og kommunestyrets delegering til kommunedirektøren. I kommunestyrets delegering til kommunedirektøren er det ikke gitt noen særskilt myndighet til kommunedirektøren som gjelder forvaltning av kommunens eierskap i selskaper.¹³

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

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

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

Kommunedirektøren, Bente Larssen, har ikke styreverv i selskaper ifølge styrevervregistret.¹⁴

2.9 Rapportering og oppfølging

Som det framgår av kapitlet 2.4-2.8 ovenfor så er det ikke fastsatt noen formelle rutiner for rapportering fra eierrepresentantene til kommunestyret eller formannskapet. Det bør også komme frem av sakslisten som referatsaker eller orienteringssaker i de tilfeller slik rapportering skjer. Ordfører er ansvarlig for implementering og oppfølging av eierskapsmeldingen.

¹³ Delegasjonsreglement, rådmannens myndighet, s. 11-13

¹⁴ Se www.styrevervregistret.no

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

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

3.1 Om vurderingskriteriene

Det er anbefalt at en eierskapskontroll tar utgangspunkt i vurderingskriterier som er utledet fra autoritative kilder, det vil si krav, normer eller standarder, som gjelder for de elementer i eierskapsutøvelsen som skal undersøkes.¹⁵ Vurderingskriteriene er den objektive målestokken som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot og som ligger til grunn for vurderingene som gjøres og eventuelle anbefalinger.

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

Vurderingskriteriene i kapittel 3.2 tar utgangspunkt i KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.¹⁶ De konkrete vurderingskriteriene blir gjengitt under hvert tema.

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

3.2.1 OPPLÆRING OG INFORMASJON

Vurderingskriterier

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

Data

Kommunedirektøren har opplyst at det er vedtatt eierskapsseminar/folkevalgtopplæring i 2021.

¹⁵ Norges kommunerevisorforbund (NKRF), Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll (2018): [https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder_i_selskapskontroll - fastsatt av styret 22.10.2018.pdf](https://www.nkrf.no/assets/documents/Publikasjoner/Veileder_i_selskapskontroll_-_fastsatt_av_styret_22.10.2018.pdf)

¹⁶ KS, Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll: https://www.ksbedrift.no/media/1461/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf

Vurderinger

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

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

3.2.2 VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

Vurderingskriterier

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

Data

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

Vurderinger

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

Kontrollør vurderer det slik at kommunens (kommunestyrets) praksis hittil ikke er fullt ut i tråd med KS sin anbefaling på dette området. Kontrollør vurderer likevel slik at kommunestyret i prosessene med inngåelse av de ulike eierskap og behandling av de respektive selskapsavtaler også har drøftet slike forhold. Det vurderes også slik at vedtatte eierskapsmelding legger opp til en oppfølging av kommunens eierskapsmelding som også vil initiere til prinsipielle politiske vurderinger av kommunens eierskap i selskaper.

3.2.3 UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDING

Vurderingskriterier

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

Data

Kommunestyret i Porsanger har vedtatt ny eierskapsmelding i 2020. Kommunestyret har i meldingen fastsatt overordnede prinsipper for sitt eierskap. Videre at eierskapsmeldingen skal revideres minst en gang hver valgperiode.

I eierskapsmeldingen fastslås at en grunnleggende premisse for kommunens eierskapspolitikk bør være at den grunnlegges på de samme prinsipper som gjelder for den kommunale forvaltning i sin alminnelighet. *Åpenhet, Forutsigbarhet og Effektivitet* er i den sammenheng sagt skal være de styrende hensyn. Videre sies følgende i meldingen:

I tillegg skal også nøytralitet tas med som et viktig hensyn. Dette er særlig viktig når kommunen har en dobbeltrolle, for eksempel ved å ha eierinteresse i selskap som konkurrerer med andre selskaper og samtidig er kjøper, eller i selskap som er gjenstand for kommunal regulering, konsesjon, myndighetsutøvelse og lignende. Videre skal det formuleres felles policykrav for kommunale selskaper.

Slike krav er aktuelle på følgende områder:

- Likestilling
- Åpenhet
- Miljø
- Etikk
- HMS

Disse prinsippene/kravene skal ikke bare bidra til at kommunens interesser blir ivaretatt på en god måte, de skal også støtte opp under kommunens omdømme. Dette er prinsipper som også skal fremgå av selskapenes vedtekter.

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

- Ordfører er ansvarlig for implementering og oppfølging av eierskapsmeldingen
- Kompetanseheving av kommunestyret som gjelder eierskap og eierstrategi bør gjennomføres ved hver valgperiode
- Eiermeldingen skal revideres minst en gang hver valgperiode

- Det foretas en gjennomgang i kommunestyret av kommunens balanse/eierportefølje minst en gang hver valgperiode
- Selskap og foretak inviteres inn til folkevalgte organ(er) i Porsanger kommune for særskilt redegjørelse om aktivitet og andre forhold, nå politisk ledelse og/eller kommunedirektør mener dette er ønskelig

Vurderinger

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

Det savnes imidlertid en beskrivelse av hvilke rutiner som skal gjelde for kommunikasjon mellom kommunestyret og de representanter/fullmektiger som skal representere kommunestyrets politiske innflytelse i selskapenes formelle eierorgan.

Ny kommunelov § 26-1 stiller krav om at det minst én gang i valgperioden skal utarbeides en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. Dette kravet gjelder fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret ved oppstart av valgperioden 2019-2023. Porsanger kommune anses med sin praksis å ha oppfylt gjeldende lovkrav.

3.2.4 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSdokumenter

Vurderingskriterier

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

Data

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

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

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

Vurderinger

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

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

Dersom kommunen finner grunn til det, kan kommunen som medeier ta slike forhold opp i selskapenes eierorganer. I kommunens eierskapsmelding fremgår det at kommunestyret skal ha en gjennomgang av sin balanse/eierportefølje minst en gang per valgperiode. Det fremgår ikke klart om en slik gjennomgang er ment som en ren oppdatering eller om det ved gjennomgangen er ment også å foreta en nærmere vurdering av det enkelte eierskap. Gitt at det siste er gjeldende vil det slik kontrollør vurderer være naturlig at evaluering av styringsdokumenter også inngår i dette.

KS sin anbefaling på området vil da vurderes å være innfridd.

3.2.5 EIERORGANETS SAMMENSETNING

Vurderingskriterier

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

Data

Porsanger kommune har ingen formelle retningslinjer for hvem som kan eller bør velges som kommunens eierrepresentanter i selskaper.

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

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at Porsanger kommune oppfyller IKS-lovens krav om valg av representanter til eierorgan i IKS-selskaper kommunen har eierskap i. Kommunens praksis med å velge eierrepresentanter til selskapenes eierorganer er i tråd med det KS anbefaler på dette området.

3.2.6 FORMELLE EIERMØTER

Vurderingskriterier

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

Data

Kontrollørs gjennomgang av et utvalg protokoller fra møter i representantskap i det siste året Porsanger kommune er medeier i, viser at Porsanger kommune var representert i møtene.

Vurderinger

Kontrollør har mottatt kun et fåtalls protokoller fra selskapene i 2019 og 2020, og det kan ikke utelukkende konkluderes med at eierrepresentantene fra Porsanger møter, men kontrollør registrerer at Porsanger kommune ut fra egne erfaringer tilnærmet alltid har deltakere med fra Porsanger kommune i representantskapet.

3.2.7 UFORMELLE EIERMØTER

Vurderingskriterier

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

Data

Formannskapet og kommunestyret sine møteprotokoller viser ikke at det er gjennomført eiermøter i perioden. Ifølge opplysninger fra kommunedirektøren avholdes det imidlertid eiermøter ved behov i enkelte selskap.

Vurderinger

Kontrollør vurderer det slik at kommunens praksis på dette området er i tråd med KS sin anbefaling.

3.2.8 KONKLUSJON

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

Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding i tråd med krav i ny kommunelov, og oppfylder lovmessige behandlingskrav som stilles i selskapslov.

Kommunen har imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder å fastsette rutiner for samhandling mellom kommunestyret og kommunens eierrepresentanter/fullmektiger i de formelle eierorganer.

Kommunen har også et forbedringspotensial når det gjelder KS sin anbefaling nr. 5 når det gjelder utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter. Her anbefales det at kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

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

3.3.1 SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNING I DE FOLKEVALGTE ORGANER

Som nevnt ovenfor har kommunestyret lovmessig utarbeidet eierskapsmelding som overordnet styringssystem for kommunens eierskapsforvaltning. Kommunestyret ivaretar ut fra de foreliggende funn de lovmessige krav som stilles i respektive selskapslover.

Det ligger likevel et mulig forbedringspotensial på enkelte områder når det gjelder formalisering av kommunens (herunder kommunestyrets) rutiner i forbindelse med eierskapsforvaltningen.

Dette vises i den sammenheng til det som nevnes ovenfor i kap. 3.2.8 Konklusjon.

3.3.2 ADMINISTRATIVE SYSTEM FOR EIERSKAPSFORVALTNINGEN

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

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

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

3.3.3 ETTERLEVELSE AV KOMMUNENS FORPLIKTELSE I FORHOLD TIL SELSKAPSLOVER OG SELSKAPSAVTALER

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

3.3.4 DEFINERING AV RISIKOPROFIL I FORHOLD TIL EIERSKAP

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

Eiernes økonomiske ansvar er begrenset til aksjeinnskuddet.¹⁷

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

Porsanger kommune har økonomi og finansreglement. Her heter det blant annet at kommunens finansforvaltning skal drives slik at kommunen ikke påføres vesentlig finansiell risiko, pkt. 8.

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

- Negativ økonomisk utvikling (egenkapital, likviditet og avkastning)
- Negativ medieoppmerksomhet
- Store endringer (organisasjon, lederskifte, målsetninger og markedssituasjon)
- Uklar eller komplisert organisering av selskapet
- Rollekonflikter (for eksempel sentrale politikere i styret)
- Svak eierstyring
- Urealistiske eller uklare mål
- Politisk kritikk

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

¹⁷ Eierskapsmeldingen 2020, s.8

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

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

3.3.5 DEFINERING AV RISIKO VED ETABLERING AV DATTERSELSKAP I INTERKOMMUNALE SELSKAP

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

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

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

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

3.3.6 SYSTEM FOR EVALUERING AV EIERSKAP

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

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

3.3.7 KONKLUSJON

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

4. KILDER OG LITTERATUR

Kontrollutvalget i Porsanger kommune og KUSEK IKS

Selskapskontroll - Overordnet analyse 2017-2020 – Porsanger kommune

Plan for selskapskontroll 2017-2020 – Porsanger kommune

Oppstarts brev til Porsanger kommune v/kommunedirektøren

Invitasjon til å delta i intervju – kommunedirektøren

Svar på intervjustkjema

Porsanger kommune

Eierskapsmeldingen

Reglement for politiske styrer, råd og utvalg

Delegasjonsreglementet

Økonomi- og finansreglement

Økonomiplan 2019-2022 og 2020-2023

Årsbudsjett 2020

Årsregnskap 2019

Årsmelding 2019

Protokoller fra kommunestyremøter i perioden oktober 2019 – oktober 2020

Protokoller fra formannskapsmøter i perioden oktober 2019 – oktober 2020

Selskapene

Protokoller fra representantskapsmøter i KUSEK IKS

Litteratur med mer

KS - Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

NKRF – Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll

Regelverk

Lov om kommuner og fylkeskommuner

Lov om interkommunale selskaper

Lov om aksjeselskaper

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon i kommuner og fylkeskommuner

Internett

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

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

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

Regnskap: <https://regnskapstall.no>

Statistikk: <https://ssb.no>

5. VEDLEGG

5.1 Vedlegg 1: Høringssvar fra kommunedirektøren



Porsanger kommune
Porsáנגgu gielda
Porsangin komuuni

Kommunedirektøren

Kontrollutvalgets sekretariat, KUSEK IKS
Postboks 95
9615 HAMMERFEST

Vår ref
2019/2034-6/037

Deres ref:

Saksbehandler
Bente Larssen
78460000 - 95124912
bente.larssen@porsanger.kommune.no

Dato
26.11.2020

Rapport eierskapskontroll 2020 - tilbakemelding på høring fra kommunedirektøren

Jeg viser til rapport mottatt her 23. november 2020.

Jeg har ingen merknader til rapporten slik den foreligger.

Kommunestyret vedtok ny eierskapsmelding 3. september 2020.
Jeg vurderer rapporten, sammen med den vedtatte eierskapsmeldingen, til å være et godt bidrag til å få på plass et kvalitetssikret system i Porsanger kommune som er i tråd med kommunelovens bestemmelser og KS anbefalinger om eierstyring.

Med hilsen
PORSANGER KOMMUNE

Bente Larssen
Kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevet signatur.