

EIERSKAPSKONTROLL

REVISJONSRAPPORT



Brønnøy kommune

August 2018

SK1002

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 44 kommuner og en fylkeskommune.

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen på oppdrag fra Brønnøy kommunes kontrollutvalg i perioden januar 2018 til april 2018.

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunes eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m , jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 5. Selskapskontroll deles i to deler; en pliktig del (eierskapskontroll) og en frivillig del (forvaltningsrevisjon). Eierskapskontroll innebærer å kontrollere at den som utøver kommunen/fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Unni Romstad, prosjektmedarbeider Arve Gausen, og kvalitetssikrere Sunniva Tusvik Sæter og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Brønnøy kommune, kommuneloven § 79 og forvaltningslovens § 6.

Eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ veileder for selskapskontroll.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Namsos, 17.08.2018



Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

Arve Gausen/S

Prosjektmedarbeider

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Rapporten oppsummerer en gjennomgang av Brønnøy kommunes system og praksis for eierstyring av de selskaper som kommunen har eierinteresser i. Undersøkelsen er et ledd i selskapskontrollen i kommunen.

Brønnøy kommune, ved kommunestyret, besitter eierposisjon i en rekke selskaper. Det innebærer at kommunestyret må være bevisst de styringsmuligheter som ligger i eierrollen, og benytte den til beste for kommunens eierinteresser, innenfor rammen for god eierstyring.

Vi har i denne undersøkelsen sett nærmere på kommunens eierskapsmelding, opplæring, eierrepresentasjon, kommunikasjon mellom kommunestyret og valgte eierrepresentanter samt prosessen for valg av styremedlemmer til selskapene.

Brønnøy kommune har ikke vedtatt eierskapsmelding, noe som er i strid med anbefalinger. Det framgår av høringsvaret at det skal utarbeides en eierskapsmelding høsten 2018.

Kommunen tilbyr opplæring til folkevalgte, og oppnevner eierrepresentanter i tråd med anbefalinger.

Kommunikasjon i form av styringssignaler, mellom kommunestyret og den enkelte eierrepresentant skjer i liten grad eiersignaler, ut over at kommunestyret som eier involveres i saker som gjelder SHMIL og Helgeland Kraft AS

Revisor oppfatter at kommunens arkiver er ikke tilfredsstillende når det gjelder dokumenter knyttet til eierskap, noe som er i strid med KS' anbefalinger.

Revisor har ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å med sikkerhet si noe om hvorvidt Brønnøy kommune som eier har tilstrekkelig kjennskap til hvordan styremedlemmer velges i eide selskaper.

Ordfører er styreleder i selskap som kommunen har eierinteresser i. Det er ikke lovkrav til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlem, men det vil være svært viktig at kommunen vurderer hvor ofte vedkommende vil bli inhabil.

På bakgrunn av ovenstående vil revisor gi følgende anbefalinger:

- Brønnøy kommune bør utarbeide eierskapsmelding; herunder sikre tydelige eiersignaler.
- Kommunen bør vurdere behovet for at ordfører er styreleder og/eller styremedlem i selskaper opp mot risiko for at vedkommende (ofte) blir inhabil i kommunens saksbehandling/politiske behandling.
- Kommunen må sikre at arkivene er i henholdt til lovkrav og KS' anbefalinger også når det gjelder dokumenter knyttet til eierskap.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag	3
Innholdsfortegnelse.....	5
Tabell.....	7
1. Innledning	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Bakgrunn	8
2. Eierstyring i Brønnøy kommune	12
2.1 Eierskapmelding	12
2.1.1 Vurderingskriterier	12
2.1.2 Data.....	12
2.1.3 Revisors vurdering.....	12
2.2 Opplæring.....	13
2.2.1 Vurderingskriterier	13
2.2.2 Data.....	13
2.2.3 Revisors vurdering.....	13
2.3 Utvelgelse av eierrepresentanter	14
2.3.1 Vurderingskriterier	14
2.3.2 Data.....	14
2.3.3 Revisors vurderinger.....	15
2.4 Kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentanter	16
2.4.1 Vurderingskriterier	16
2.4.2 Data.....	16
2.4.3 Revisors vurdering.....	19
2.5 Eiers utvelgelse av styremedlemmer og prosess for valg.....	20
2.5.1 Vurderingskriterier	20

2.5.2	Data.....	20
2.5.3	Revisors vurdering.....	22
3	Høring.....	23
4	Konklusjon og anbefalinger.....	24
	Kilder.....	25
	Vedlegg 1 - Metode.....	26
	Vedlegg 2 – Utleddning av kriterier.....	27
	Vedlegg 3 - Høringssvar.....	30

TABELL

Tabell 1 Aksjeselskaper	10
Tabell 2 Interkommunale selskaper (IKS).....	10
Tabell 3 Eierrepresentanter.....	14
Tabell 4 Gjennomførte møter i eierorgan.....	17
Tabell 5 Bruk av valgkomite	21

1. INNLEDNING

1.1 BESTILLING

På bakgrunn av Plan for selskapskontroll 2016-2020 har kontrollutvalget i Brønnøy kommune bestilt en eierskapskontroll der hensikten er å undersøke Brønnøy kommunes generelle oppfølging av eierskapet i de selskapene kommunen har eierinteresser i.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 30.11.2017.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

Utøver Brønnøy kommune eierskapet i sine selskaper samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring?

Vi vil se på:

- Eierskapsmelding og rullering av meldingen
- Opplæring av folkevalgte
- Utvelgelse av eierrepresentanter
- Kommunikasjon mellom eierrepresentanter og kommunestyret
- Eiers utvelgelse av styremedlemmer; herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger

Undersøkelsen vil se på kommunens system for oppfølging av eierskap i selskaper kommunen har eierandeler i, og vil ikke omfatte en gjennomgang av de enkelte selskaper. Undersøkelsen vil omfatte de aksjeselskap og interkommunale selskaper som Brønnøy kommune er medeier i.

1.3 BAKGRUNN

Kommunene har forholdsvis stor frihet til å organisere tjenestene slik de ønsker, enten som en del av den kommunale administrasjonen eller skilt ut i egen virksomhet. Når tjenesteproduksjonen er organisert innenfor kommunen, er det kommunelovens styringssystemer som gjelder, med kommunestyret som øverste beslutningsmyndighet og ellers kommuneadministrasjonens hierarkiske oppbygging.

Når man velger å legge tjenestene til for eksempel et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap, får det følger for den politiske styringen og kontrollen over selskapet. Kommunestyret har fortsatt et ansvar for det som tilhører kommunens virksomhet, men styringen av selskapene er da underlagt den aktuelle selskapslovgivningen og må følge linjen i de riktige selskapsorganene. I tillegg er det slik at selskapenes ledende organer skal ha stor grad av frihet til å drive virksomheten. Både lovverket og normer for aktiv selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunen som eier kan og bør involvere seg i selskapenes daglige virksomhet².

Kommunesektoren har fått kritikk for å være passive eiere, og KS har hatt fokus på å bevisstgjøre kommuner og fylkeskommuner på det ansvaret som ligger i eierrollen³. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene som ligger i selskapenes styringssystemer for å utøve eierstyring.

Eierstyringen i eksempelvis aksjeselskap og interkommunale selskap⁴ skal skje gjennom det øverste eierorganet. Generalforsamlingen er øverste eierorgan for aksjeselskap; tilsvarende representantskapet for interkommunale selskap. For begge selskapsformer skal det velges et styre, som skal fastlegge selskapets strategi og ha tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet for øvrig. Styreverv er personlig og det påhviler et personlig styreansvar. Et styremedlem skal ivareta selskapets interesser i utøvelsen av vervet; jfr. KS anbefalinger nr. 8 og 9.

Brønnøy kommune har, alene eller sammen med andre, eierinteresser i en rekke selskaper. Disse er i hovedsak organisert som aksjeselskap (AS) og interkommunale selskaper (IKS). Kommunens aksjer og andeler har samlet en balanseført verdi på 51.248 millioner kroner pr. 31.12.2017. Disse er vist i tabellene på neste side.

² KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

³ KS: Eierskap – behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene (2008)

⁴ Selvstendige rettssubjekt

Tabell 1 Aksjeselskaper

Selskapets navn	Antall aksjer
Helgelandskraft AS	28.728 aksjer
TTS (Torghatten ASA)	48.620 aksjer
Helgeland Industrier AS*	46 aksjer
Norsk Film AS	4 aksjer
Galvanotrans AS	5 aksjer
Vega Skjærgårdspark AS	3 aksjer
Kommunekraft AS	1 aksje
Fiskehelse Nord AS	5 akser
Destinasjon Helgeland AS	1000 aksjer
Brønnøy Fiskemottak AS	40 aksjer
Sør Helgeland Næringspark AS	1.386 aksjer
PreBIO AS	1.250 aksjer
Horn Gass AS	110 aksjer
Norsk Havbrukssenter AS	12.171 aksjer
Helgeland Reiseliv AS	700 aksjer
Brønnøysund Avis AS	150 aksjer
Mentor Medier AS	2.000 aksjer
Samisk Avis AS / Sagat-Samiid Aviisa AS**	4 aksjer

Tabell 2 Interkommunale selskaper (IKS)

Selskapets navn	Eierandel
KomRev Trøndelag IKS	3,57 %
Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL)	18,00 %

*: oppført to ganger i kommunens note til regnskapet; med ulike verdier

** : Samisk Avis AS er oppført som andelslag i kommunens note til regnskapet

Revisor har brukt ulike kilder for å sette opp oversikten over kommunens eierskap i aksjeselskaper. Vi finner at følgende selskaper er oppført i kommunens note til regnskapet, uten at Brønnøy kommune er registrert som eier hos Proff.no:

- Helgeland Industrier AS
- Norsk Film AS
- Galvanotrans AS
- Destinasjon Helgeland AS
- Sør-Helgeland Næringspark As

Videre finner vi at følgende selskapet er registrert i Proff.no, uten at disse er ført opp i kommunens note til regnskapet:

- Mentor Medier AS (2.000 aksjer)
- Brønnøysund Avis As (150 aksjer)

Proff.no har registrert eierandelene på tre ulike foretaksnummer for Brønnøy kommune.

Eierandeler i samvirkeforetak, andelslag og andre foretak vil ikke bli omtalt i denne undersøkelsen. Det samme gjelder interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27.

2. EIERSTYRING I BRØNNØY KOMMUNE

I dette kapitlet ser vi på om Brønnøy kommune følger de rutineene som er vedtatt for eierstyring av selskapene kommunen er medeier i.

2.1 EIERSKAPMELDING

2.1.1 VURDERINGSKRITERIER

Vurderingskriteriene er utledet i vedlegg 1. Kriteriene i dette avsnittet er knyttet til at kommunen bør ha en eierskapsmelding som rulleres årlig og som har et visst minimumsinhold.

- Kommunestyret bør vedta en eierskapsmelding
- Eierskapsmeldingen bør rulleres årlig
- Eierskapsmeldingen bør som et minimum inneholde:
 - Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt til i selskaper og øvrige samarbeidsformer
 - Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
 - Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps – og samarbeidsformene
 - Formålet med eierskapet og selskapsstrategi for de ulike selskapene
 - Kommunens oppfatning av selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet og etikk

2.1.2 DATA

Brønnøy kommune har ikke vedtatt eierskapsmelding. Rådmannen skriver i epost av 15.03.2018 hvor det framgår at kommunen skal ha på plass en eierskapsmelding i løpet av inneværende år⁵. Den nye kommuneloven (Prop 46 L)2017-2018)) legger opp til å lovfeste et krav om eierskapsmelding, samtidig som departementet slutter seg til at det ikke skal stilles krav i loven om at eierskapsmeldingen må behandles flere enn en gang per valgperiode.

Det foreligger en eierskapsstrategi for Helgeland Kraft AS som er vedtatt blant eierne.

2.1.3 REVISORS VURDERING

Kommunen har ikke etablert en eiermelding som viser kommunens eierstyring i eide/deleide selskaper. Dette er i strid med KS anbefaling, og kommunen kan ikke sies å ha et aktivt eierskap.

⁵ Brønnøy kommunes årshjul for 2018

2.2 OPPLÆRING

2.2.1 VURDERINGSKRITERIER

Vurderingskriterier er utledet i vedlegg 1. Kriteriene i dette avsnittet er knyttet til at det er viktig at kommunestyrene som eiere får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering, styringsmuligheter i de ulike selskapene og de ulike rollene man har som folkevalgt styremedlem eller medlem av generalforsamling/representantskap.

- Kommunen bør gjennomføre opplæring for kommunestyrerepresentantene
 - Opplæringen bør starte i løpet av de første 6 månedene av valgperioden

2.2.2 DATA

Ordfører sier i intervju at opplæring knyttet til eierstyring er en del av politikeropplæringen. Opplæringen går inn på hva det betyr å sitte som styrerepresentant og hvilken rolle man har som politiker og eierrepresentant. Opplæringen er i regi av KS, og er siste gang gjennomført i november/desember 2015.

Alle kommunestyrerepresentanter kalles inn til politikeropplæringen, og det er møteplikt på samme måte som i ordinære kommunestyremøter.

2.2.3 REVISORS VURDERING

Brønnøy kommune har hatt en generell opplæring knyttet til eierstyring. Dette er i tråd med KS anbefaling, men revisor kan ikke uttale seg om opplæringen er tilstrekkelig. Kommunens opplæring er obligatorisk og startet i løpet av de første seks månedene av valgperioden, og dette er i tråd med KS anbefalinger.

2.3 UTVELGELSE AV EIERREPRESENTANTER

2.3.1 VURDERINGSKRITERIER

Vurderingskriteriene er utledet i vedlegg 1. Kriteriene i dette avsnittet er knyttet til delegering av fullmakt fra kommunestyret til valgte eierrepresentanter, slik at disse kan avgi stemme på vegne av kommunen og at det velges eierrepresentanter i samsvar med selskapenes eierform.

- Kommunestyret bør velge sentrale folkevalgte som sine representanter i selskapenes eierorgan
- Kommunestyret må delegere myndighet til eierrepresentantene
- Det må velges eierrepresentanter iht. selskapenes eierform

2.3.2 DATA

Kommunens myndighet ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Når kommunen er eier og deltaker i et foretak må en fysisk person gis fullmakt til å opptre på vegne av kommunen i eierorganet. For aksjeselskaper velges det representant til generalforsamlingen(e). For interkommunale selskaper velger kommunestyret eierrepresentanter til hvert enkelt selskap, i tillegg til vararepresentanter. Det skal være like mange vararepresentanter som faste medlemmer, og vedtaket skal vise navnet til den som er delegert fullmakt fra kommunestyret.

Revisor har mottatt følgende oversikt over hvem som er oppnevnt som eierrepresentanter for Brønnøy kommune:

Tabell 3 Eierrepresentanter

Selskapets navn	Navn	Verv
Helgelandskraft AS	ordfører	Fast eierrepr
TTS (Torghatten ASA)	ordfører	Fast eierrepr
Helgeland Industrier AS*	ordfører	Fast eierrepr
Norsk Film AS	ordfører	Fast eierrepr
Galvanotrans AS	ordfører	Fast eierrepr
Vega Skjærgårdspark AS	ordfører	Fast eierrepr
Kommunekraft AS	ordfører	Fast eierrepr
Fiskehelse Nord AS	ordfører	Fast eierrepr
Destinasjon Helgeland AS	ordfører	Fast eierrepr
Brønnøy Fiskemottak AS	ordfører	Fast eierrepr
Sør Helgeland Næringspark AS	ordfører	Fast eierrepr
PreBIO AS	ordfører	Fast eierrepr
Horn Gass AS	ordfører	Fast eierrepr

Norsk Havbrukssenter AS	ordfører	Fast eierrepr
Helgeland Reiseliv AS	ordfører	Fast eierrepr
Brønnøysund Avis AS	ordfører	Fast eierrepr
Mentor Medier AS	ordfører	Fast eierrepr
Samisk Avis AS / Sagat-Samiid Aviisa AS**	ordfører	Fast eierrepr
KomRev Trøndelag IKS	Torstein Moe (varaordfører)	Trude Valla
Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL)	Johnny Hanssen Torstein Moe	Randi Bugten Jostein Toftebakk

Revisor har gått igjennom Brønnøy kommunes delegasjonsreglement⁶. I reglementets punkt Delegasjon til ordfører heter det at «*Ordfører ev varaordfører (dersom ordfører har forfall) delegeres myndighet til å representere Brønnøy kommune i organer utenom rettsapparatet. Dersom både ordfører og varaordfører er forhindret fra å møte, delegeres med hjemmel i KL § 9.5 – til ordføreren å oppnevne en annen habil person til å representere kommunen*»

Brønnøy kommune vedtok i sak 70/15 varaordfører Torstein Moe som kommunens eierrepresentant i KomRev Trøndelag IKS. I samme sak ble Trude Valla valgt som vararepresentant. Trude Valla er kommunestyrerepresentant.

Brønnøy kommune vedtok i sak 72/15 ordfører Johnny Hanssen og Torstein Moe som kommunens eierrepresentanter i SHMIL IKS. I samme sak ble henholdsvis Randi Bugten og Jostein Toftebakk valgt som vararepresentanter.

Ordfører er ofte med i eiermøter i Helgeland Kraft AS. Dette er et selskap som er viktig for Brønnøy kommune. I de øvrige, mindre selskapene er det sjelden eiermøter.

2.3.3 REVISORS VURDERINGER

Brønnøy kommune har delegert ordfører myndighet til å representere kommunen i selskap som kommunen har eierinteresser i. Dette er i tråd med KS sin anbefaling om å velge sentrale politikere som eierrepresentanter.

Brønnøy kommune har valgt navngitte eierrepresentanter og vararepresentanter til representantskapet i de interkommunale selskapene kommunen deltar i, og tilfredsstillende lovkravet på området.

⁶ Vedtatt 17.06.2009 ksak 38/09 og oppdatert etter vedtak i sak 34/09 (ny plandel til PBL) 17.06.2009

2.4 KOMMUNIKASJON MELLOM KOMMUNESTYRET OG EIERREPRESENTANTER

2.4.1 VURDERINGSKRITERIER

Vurderingskriteriene er utledet i vedlegg 1. Kriteriene i dette avsnittet er knyttet til samhandling mellom kommunestyret og eierrepresentantene.

- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet; særlig ved stemmegivning
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i etterkant av eiermøter

2.4.2 DATA

Samhandling mellom kommunestyret som eier og eierrepresentantene er ikke regulert gjennom lov eller forskrift. KS anbefalinger peker på at kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentantene skal sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring. I forlengelsen av at kommunestyret har anledning til å gi eierrepresentantene styringssignaler, er det behov for et system som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i etterkant av eiermøter. Det er også av sentral betydning at protokoller fra eiermøter arkiveres på en måte som gjør det enkelt å finne tilbake til dokumentene.

Revisor har utarbeidet følgende oversikt over protokoller fra gjennomførte eiermøter i 2016 og 2017; se tabell 4 Tabellen er utarbeidet på bakgrunn av tilsendt dokumentasjon og dokumentasjon som revisor har mottatt fra øvrige kommuner.

Tabell 4 Gjennomførte møter i eierorgan

Selskapets navn	Gjennomført møter eierorgan 2016	Gjennomført møter eierorgan 2017
Helgeland Kraft AS		03.03.17 bedr.fors 05.05.17 også bedr.fors 14.09.17 (ekstraord gen.fors og bedr.fors)
TTS (Torghatten ASA)	10.05.16	10.05.17
Helgeland Industrier AS*	30.05.16	01.06.2017
Norsk Film AS		
Galvanotrans AS		
Vega Skjærgårdspark AS	27.06.16	01.06.17
Kommunekraft AS	19.05.16	12.05.17
Fiskehelse Nord AS		
Destinasjon Helgeland AS		
Brønnøy Fiskemottak AS		
Sør Helgeland Næringspark AS		
PreBIO AS		27.06.17
Horn Gass AS		
Norsk Havbrukssenter AS		
Helgeland Reiseliv AS	09.05.16	05.05.17
Brønnøysund Avis AS		
Mentor Medier AS		
Samisk Avis AS / Sagat-Samiid Aviisa AS**	11.06.16	10.06.17
KomRev Trøndelag IKS	09.05.16	27.03.17
Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL)	03.05.16 01.11.16	04.05.17 02.11.17

Det framgår av møteprotokoller at Brønnøy kommune var representert på disse møtene, med unntak av generalforsamling/representantskapsmøte/bedriftsforsamling i:

- Helgeland Kraft AS 03.03.17
- Samisk Avis AS (2016 og 2017)
- Vega Skjærgårdspark AS (2016 og 2017)
- KomRev Trøndelag IKS (2016)

Det framgår ikke av protokoller fra generalforsamlinger i Torghatten ASA og Helgeland Industrier AS hvilke eiere som var representert.

Brønnøy kommune hadde i mars 2017⁷, tilgjengelig arkivert protokoller fra generalforsamling i åtte aksjeselskaper og protokoller fra representantskap for ett IKS.

Brønnøy kommune hadde på samme tidspunkt tilgjengelig arkivert vedtekter og/eller selskapsavtaler for fem eide selskaper.

Ordfører peker på at det ofte kan være en vanskelig balansegang å ta stilling til saker som man ikke har fått forankret i egne demokratisk valgte fora på forhånd⁸. Dersom det er prinsipielle ting som skal avgjøres i selskapene, tas dette opp i formannskapet. Når det gjelder eide selskaper, har kommunestyret uttrykt at det har tillit til at ordfører kan håndtere dette, og at ordfører diskuterer saker med kommunestyret dersom noe er uklart. Det er ikke skriftlige rutiner for dette.

Politisk nivå er involvert når det gjelder Helgeland Kraft AS og SHMIL. Disse selskapene har eiermøter.

Ordfører sier at eierrepresentanten informerer om det man må og bør informere om. Det legges ikke fram møtereferater. Informasjon gis oftest til formannskapet og sjeldnere til kommunestyret.

Helgeland Kraft AS og SHMIL gir vanligvis orienteringer i kommunestyret 1- 2 ganger pr år. Her får man full innsikt i selskapene, nødvendig informasjon og det er anledning til å stille spørsmål til selskapene.

Ordfører får møteinnkallinger elektronisk, og disse sendes også til postmottak. Dokumentene blir arkivert i kommunens arkiv.

⁷ På det tidspunktet revisor etterspurte informasjon

⁸ Dette gjelder i større grad i regionrådssammenheng enn det gjelder i eide selskaper.

Det har vært vanskelig å få ut informasjon fra kommunens arkiv, og dette forklares med at kommunen flere ganger har byttet sak/arkiv-system. Rådmannen skriver i epost av 15.03.2018 blant annet at å finne eierrepresentanter, kommunestyrevedtak, dato for generalforsamling i respektive selskap er et stykke arbeid. Det samme gjelder vedtekter for selskapene, protokoller etc.

2.4.3 REVISORS VURDERING

Brønnøy kommune gir i liten grad eiersignaler, ut over at kommunestyret som eier involveres i saker som gjelder SHMIL og Helgeland Kraft AS. Det samme gjelder tilbakemelding fra eierrepresentant til eier. Revisor er ikke trygg på at eierrepresentanten har godt nok grunnlag ved stemmegivning i konkrete saker som behandles på generalforsamling/representantskapsmøter i eie/deleide selskap. Dette med unntak av SHMIL og Helgeland Kraft AS. Kommunens arkiver er ikke tilfredsstillende når det gjelder dokumenter knyttet til eierskap, noe som er i strid med KS' anbefalinger. Revisor vil peke på at Lov om arkiv (arkivlova) § 6 slår fast at «offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid»

2.5 EIERS UTVELGELSE AV STYREMEDLEMMER OG PROSESS FOR VALG

2.5.1 VURDERINGSKRITERIER

Vurderingskriteriene er utledet i vedlegg 1. Kriteriene i dette avsnittet er knyttet til eierens oppgave å sikre at styret består av medlemmer som sammen har den type kompetanse som selskapet har bruk for (komplementær kompetanse).

- Kommunen bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at ordfører og rådmann velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser
- Bruk av valgkomite bør vedtaksfestes i kommunalt eide selskaper

2.5.2 DATA

På bakgrunn av vedtekter og selskapsavtaler, har revisor utarbeidet en oversikt over prosessen for valg av styremedlemmer i eide selskap, se tabell 5. Revisor har utarbeidet tabell 5 på bakgrunn av tilsendt dokumentasjon og dokumentasjon som revisor har mottatt fra øvrige kommuner.

Tabell 5 Bruk av valgkomite

Selskapets navn	Vedtaksfestet bruk av valgkomite
Helgeland Kraft AS	Ja
TTS (Torghatten ASA)	Ja
Helgeland Industrier AS*	Ja
Norsk Film AS	Ikke kjent
Galvanotrans AS	Ikke kjent
Vega Skjærgårdspark AS	Nei
Kommunekraft AS	Ja
Fiskehelse Nord AS	Ikke kjent
Destinasjon Helgeland AS	Ikke kjent
Brønnøy Fiskemottak AS	Ikke kjent
Sør Helgeland Næringspark AS	Ikke kjent
PreBIO AS	Nei
Horn Gass AS	Ikke kjent
Norsk Havbrukssenter AS	Ikke kjent
Helgeland Reiseliv AS	Ja
Brønnøysund Avis AS	Ikke kjent
Mentor Medier AS	Ikke kjent
Samisk Avis AS / Sagat-Samiid Aviisa AS**	Ja
KomRev Trøndelag IKS	Ja
Søndre Helgeland Miljøverk IKS (SHMIL)	Ja

Ordfører sier i intervju at kommunen legger vekt på hvilket kompetansebehov styret i selskapet har når kommunen selv velger representanter til styret. Videre er det et ønske å rekruttere lokalt. Ordfører peker på at kommunen gir innspill til valgkomiteene gjennom eiermøtene.

Brønnøy kommune har ifølge ordfører i den senere tid hatt et økt fokus på habilitet som tema. Temaet oppfattes som sentralt og viktig.

Ordfører er styreleder i Horn Gass AS.

Alle kommunestyremedlemmer er flere ganger oppfordret til å registrer seg i styrevervregisteret.

2.5.3 REVISORS VURDERING

Tabell 5 viser hvordan styremedlemmer velges i eide selskaper, men kan ikke si noe om hvorvidt Brønnøy kommune som eier har tilstrekkelig kunnskap om dette. Revisor vil peke på at kommunen bør være oppmerksom på at det er selskaper som ikke har valgkomite.

Revisor legger merke til at ordfører er styreleder i selskap som kommunen har eierinteresser i. Dette er ikke i tråd med KS anbefalinger. Revisor understreker at det ikke er lovkrav til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlem, men det vil være svært viktig at kommunen vurderer hvor ofte vedkommende vil bli inhabil. KS sier i sin anbefaling at dersom ulempene ved å velge sentrale folkevalgte til styremedlemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret, er dette en vurdering som kommunestyret selv bør gjøre.

Revisor merker seg at kommunen har fokus på temaet habilitetsspørsmål.

3 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til ordfører og rådmannen i Brønnøy kommune 03.05.2018. Revisor mottok høringssvar fra ordfører og rådmann 14.08.2017, og høringssvaret er vedlagt i rapporten (vedlegg 3). Høringssvaret har ikke medført endringer i rapporten.

4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Hensikten med undersøkelsen var å finne svar på om Brønnøy kommune utøver eierskapet i sine selskaper samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring.

Revisor konkluderer med at Brønnøy kommune ikke utøver eierskapet i sine selskaper i samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring på en tilfredsstillende måte. Svakheterne er knyttet til:

- Brønnøy kommune har ikke vedtatt en eierskapsmelding.
- Brønnøy kommune gir i liten grad eiersignaler. Det samme gjelder system for tilbakemelding fra eierrepresentant. Dette gjelder likevel ikke for selskaper som Helgeland Kraft AS og SHMIL.
- Revisor kan ikke med sikkerhet si at kommunen er kjent med prosessen for valg av styremedlemmer for de selskapene kommunen har eierinteresser i
- Ordfører er styreleder i eide selskaper og dette er ikke i tråd med anbefalinger fra KS
- Kommunens arkiver er ikke tilfredsstillende når det gjelder dokumenter knyttet til eierskap, noe som er i strid med KS' anbefalinger og Lov om arkiv (arkivlova).

Revisor anbefaler på bakgrunn av ovenstående følgende:

- Brønnøy kommune bør utarbeide eierskapsmelding; herunder sikre tydelige eiersignaler.
- Kommunen bør vurdere behovet for at ordfører er styreleder og/eller styremedlem i selskaper opp mot risiko for at vedkommende (ofte) blir inhabil i kommunens saksbehandling/politiske behandling.
- Kommunen må sikre at arkivene er i henholdt til lovkrav og KS' anbefalinger også når det gjelder dokumenter knyttet til eierskap.

KILDER

Brønnøy kommune: delegasjonsreglement

Brønnøy kommune: Årsregnskap 2017

KS: Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015)

Proff.no

Lov av 1992-09-25 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov av 1992-12-04 nr 126 om arkiv (arkivlova)

Prop. 46 L (2017–2018) - Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

VEDLEGG 1 - METODE

Selskapskontroll omfatter både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon,

Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontroll⁹. Det er en avgrenset kontroll av forvaltningen av kommunens eierinteresser, herunder en kontroll av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med de gjeldende forutsetninger og anbefalinger. Selskapskontroll kan også omfatte forvaltningsrevisjon, som er den frivillige delen av selskapskontrollen. I motsetning til en eierskapskontroll, retter en forvaltningsrevisjon seg mot selskapet.

Denne undersøkelsen gjennomføres som en eierskapskontroll, og ikke som en fullstendig selskapskontroll. Vurderinger av eierskapsutøvelsen, rapportering og informasjonsflyt er derfor gjort fra et eierperspektiv.

Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, er veiledende for det arbeidet som er gjort, slik at undersøkelsen utføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Vi har innhentet informasjon gjennom intervju og dokumentgjennomgang.

Vi har intervjuet:

- Ordfører

Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle misforståelser. Intervjuene ble gjennomført etter en semistrukturert intervjuguide, og informantene ble på forhånd muntlig informert om hvilke tema som ville bli berørt.

Videre har revisor hatt en gjennomgang av relevante dokumenter for eierstyring. Vi har også benyttet data innhentet fra offentlig tilgjengelige kilder, herunder Proff.no

Revisor har mottatt alle dokumenter som er etterspurt.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

En foreløpig rapport ble sendt på høring til ordfører og rådmann i Brønnøy kommune. Skriftlig høringssvar fra kommunens representanter er vedlagt rapporten.

⁹ Jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 første ledd.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV KRITERIER

Vurderingskriterier er de normer, krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

Kommuneloven § 6 slår fast at kommunestyret er kommunens øverste organ. Dette innebærer at det er kommunestyret som er eier i de selskapene som kommunen har eierinteresser i, og som dermed skal utøve eierskapet. Det følger også av § 6 at kommunestyret kan delegerer sin myndighet til andre.

KS' anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll nr 4 sier at kommunestyrene hvert år bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. Videre heter det at eierskapsmeldingen bør minimum inneholde:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridiske styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps – og samarbeidsformene
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv

Det er viktig at kommunestyrene som eiere får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierandeler i. KS' anbefaling nr 1 anbefaler at det gjennomføres obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte som en del av folkevalgtopplæringen. Videre anbefales det at den første opplæringen gjøres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden og at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene.

Samhandling mellom kommunestyret og eierorganet er ikke regulert. Eierstyring skal skje gjennom eierorganet for selskapene og gjennom kommunestyret for foretakene. For å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i eiermeldingen. I KS' anbefaling nr 7 heter det at «Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak».

Inhabilitet inntreer blant annet når en person antas å ha personlige interesser i utfallet av en sak som skal behandles, og som antas å ha påvirkning på vedkommende sine vurderinger under behandling av saken. At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven slår fast at en person er inhabil blant annet når han er medlem av styret i et selskap som er part i en sak.

Det anbefales at styremedlemmene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper. (KS anbefaling nr 15

Det anbefales også at det i kommunalt eide selskap vedtaksfestes bruk av valgkomite i forbindelse med valg av styrerepresentanter. Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, og bør derfor vedtaksfestes eller alternativt reguleres i selskapsavtalen. I KS anbefaling nr 10 heter det også at det anbefales at det utarbeides retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid, og at komiteen har en dialog med styret før den fremmer sitt forslag. Det anbefales også at valgkomiteen begrunner sine forslag.

På bakgrunn av dette har revisor utledet følgende vurderingskriterier:

- Kommunestyret bør vedta en eierskapsmelding
- Eierskapsmeldingen bør rullers årlig
- Eierskapsmeldingen bør som et minimum inneholde
 - Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt til i selskaper og øvrige samarbeidsformer
 - Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
 - Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps – og samarbeidsformene
 - Formålet med eierskapet og selskapsstrategi for de ulike selskapene
 - Kommunens oppfatning av selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet og etikk
- Kommunen bør gjennomføre opplæring for kommunestyrerepresentantene
 - Opplæringen bør starte i løpet av de første 6 månedene av valgperioden
- Kommunestyret bør velge sentrale folkevalgte som sine representanter i selskapenes eierorgan
- Kommunestyret må delegere myndighet til eierrepresentantene
- Det må velges eierrepresentanter i hht selskapenes eierform
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet; særlig ved stemmegivning
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i etterkant av eiermøter
- Kommunen bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at ordfører og rådmann velges som styremedlemmer i selskaper der kommunen har eierinteresser
- Bruk av valgkomite bør vedtaksfestes i kommunalt eide selskaper

VEDLEGG 3 - HØRINGSSVAR

Revisor mottok høringsvar 14.08.2018 fra ordfører og rådmann.

«Beklager at denne tilbakemeldingen kommer sent. Det er noe med tid og glemmebok.

Jeg har ikke mange tilnærming jeg vil påpeke, men noen småting er det.

- Flere av eierskapene er gjort av andre hensyn enn «å eie» og utøve et eierskap. I noen sammenhenger har jeg blitt informert om at eierskapet med er å se på som en støtte til etablering av f.eks. «Samisk Avis». I disse eierskapene har ikke kommunen spilt noen rolle verken i etablering eller styring av selskapet. Så det er kanskje verdt å «klassifisere» eierskapene etter betydning?

- Vi skal lage en eierskapsmelding i løpet av høstsemesteret for eierskapet vi har og prinsippene for dette. Vi har, som du også beskriver, hatt en stor prosess hva gjelder Helgeland Kraft AS, som i da er omdannet til et konsern og hvor alle eierkommunene har vedtatt dette med tilhørende aksjonæraftale.

- Når det gjelder arkiv er flere av disse eierskapene inngått i den tiden hvor «alt var på papir». Vi har dette forsvarlig lagret, men det tar tid å finne det frem, noe jeg også påpekte når du tok kontakt om dette. Vi har ikke brukt tid på å digitaliserer dette.

Ellers er det gode anbefalinger og gode konklusjoner, jeg trenger ikke et møte om dette hvor ikke dere ser det som en fordel.

Ordfører kan ha andre innspill.

Foreslår at denne rapporten kommer til kommunestyret i oktobermøtet.

Pål Trælvik
Rådmann Brønnøy.»



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no