



Bindal kommune

April 2018

SK1001

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 Bindal 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 oppdragsansvarlig Unni Romstad, prosjektmedarbeider Arve Gausen, og kvalitetssikrere Sunniva Tusvik Sæter og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Bindal kommune, jfr kommuneloven § 79 og forvaltningslovens § 6.

Forvaltningsrevisjonen 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, 06.08.2018



Unni Romstad

Oppdragsansvarlig revisor

Arve Gausen/s

Prosjektmedarbeider

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

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

Bindal 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 rammene 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.

Kommunestyret i Bindal har behandlet eierskapsmeldingen i 2016. Eiermeldingen synes å ha et aktivt innhold i henhold til anbefalingene. Vi savner imidlertid en nærmere beskrivelse av når saker knyttet til kommunens eierstyring skal behandles og hvilket organ som skal behandle disse. Eierskapsmeldingen berører også i liten grad etikk og selskapenes samfunnsansvar.

Bindal kommune tilbyr opplæring til folkevalgte, men erfarer at ikke alle representanter deltar og at opplæringen blir for generell.

Kommunen oppnevner eierrepresentanter i tråd med anbefalinger, men kommunestyrets vedtak har ikke protokollført navn for eierrepresentanter med tilhørende vararepresentanter ved valg av eierrepresentanter til interkommunale selskaper (IKS).

Kommunikasjon i form av styringssignaler, mellom kommunestyret og den enkelte eierrepresentant er varierende. Det er tett dialog mellom eier og eierrepresentant i heleide selskap, men for de øvrige selskapene som kommunen har eierinteresser i, er det ikke tilsvarende tett dialog. Kommunen har ikke eierutvalg, noe som kunne vært en styrke med tanke på behandling og utarbeidelse av saker knyttet til kommunens eierstyring.

Bindal kommune er i stor grad kjent med hvordan styremedlemmer velges i eide selskaper, og dette legger til rette for å sikre at de ulike styrene besettes med personer som har nødvendig kompetanse basert på selskapenes behov. I to av selskapene har ordfører styreverv. Det ikke er lovkrav til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer, men det vil være svært viktig at kommunen vurderer hvor ofte vedkommende vil bli inhabil.

På bakgrunn av ovenstående vil revisor gi følgende anbefalinger:

- Bindal kommune må sikre at eierrepresentant og vararepresentant for IKS som kommunen deltar i, benevnes med navn i vedtaket
- 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.
- Alle dokumenter knyttet til eierskapet bør arkiveres i kommunens elektroniske arkiv

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 Bindal kommune	11
2.1 Eierskapsmelding	11
2.1.1 Vurderingskriterier	11
2.1.2 Data.....	11
2.1.3 Revisors vurdering.....	13
2.2 Opplæring.....	14
2.2.1 Vurderingskriterier	14
2.2.2 Data.....	14
2.2.3 Revisors vurdering.....	14
2.3 Utvelgelse av eierrepresentanter	15
2.3.1 Vurderingskriterier	15
2.3.2 Data.....	15
2.3.3 Revisors vurdering.....	16
2.4 Kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentanter	17
2.4.1 Vurderingskriterier	17
2.4.2 Data.....	17
2.4.3 Revisors vurdering.....	20
2.5 Eiers utvelgelse av styremedlemmer og prosess for valg.....	21
2.5.1 Vurderingskriterier	21

2.5.2	Data.....	21
2.5.3	Revisors vurdering.....	22
3	Høring.....	24
4	Konklusjon og anbefalinger	25
	Kilder	26
	Vedlegg 1 - Metode.....	27
	Vedlegg 2 – Utleddning av kriterier	28
	Vedlegg 3 - Høringssvar	31

TABELL

Tabell 1 Aksjeselskaper	10
Tabell 2 Interkommunale selskaper (IKS).....	10
Tabell 3 Eierrepresentanter	16
Tabell 4 Gjennomførte møter i eierorgan.....	18
Tabell 5 Vedtaksfestet bruk av valgkomite	21

1. INNLEDNING

1.1 BESTILLING

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

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 01.12.2017 sak 21/17.

1.2 PROBLEMSTILLINGER

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

Utøver Bindal 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 aksjeselskaper og interkommunale selskaper som Bindal 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; jf. KS' anbefalinger nr. 8 og 9.

Bindal 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 balanseført verdi på kr 7,3 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	Eierandel
Helgeland Industrier AS	2,5 %
Vega Skjærgårdspark AS	0,6 %
Horn Gass AS	11 %
Bindal Utvikling AS	100 %
Brukstomta Næringspark AS	100 %
Terråk Servicesenter AS	10 %
Torghatten ASA	0,07 %/ 0,136 % *
Helgeland Reiseliv AS	2,79 %
Kommunekraft AS	0,31 %
Samisk Avis AS	0,04 %**

*: iht. eierskapsmelding er eierandelen 0,07 %, mens Proff.no oppgir en eierandel på 0,136 %

** : eierandel iht. Proff.no.

Tabell 2 Interkommunale selskaper (IKS)

Selskapets navn	Eierandel
KomRev Trøndelag IKS	0,89 %
Namdal Rehabilitering IKS	3,80 %
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	4,90 %

Revisor har brukt ulike kilder for å sette opp oversikten over kommunens eierskap i aksjeselskaper. Vi finner at eierandelen i Torgar AS⁵ bare framkommer i kommunens note 5 til regnskapet for 2017. Videre finner vi at Samisk Avis AS er oppført som andelslag (AL) i eierskapsmeldingen.

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

⁵ Torgar AS er konkurs pr 31.12.17

2. EIERSTYRING I BINDAL KOMMUNE

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

2.1 EIERSKAPSMELDING

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

Bindal kommune har vedtatt eierskapsmelding. Eierskapsmeldinga ble vedtatt av kommunestyret 29.september 2016, sak 64/16. Revisor har gjennomgått kommunens eierskapsmelding og sett at den har relevant innhold for denne undersøkelsen.

Eierskapsmeldingen er todelt. Del 1 presenterer aktuelle selskapsformer for kommunen, felles prinsipper og strategier for en god eierstyring i de ulike selskapsformene, samt regler og prosedyrer for politisk og administrativ praktisering av eierstyringen. Del 2 omhandler selskaper og foretak som Bindal kommune eier eller deltar i.

Eierskapsmeldingen for Bindal kommune inneholder 19 prinsipper og retningslinjer for eierskap, ledelse og selskapskontroll. I punkt 3 framgår det at eierskapsmeldingen som helhet skal rulleres hvert fjerde år. I eierskapsmeldingens innledning er det pekt på at behandling av eierskapsmeldingen kan skje oftere enn hvert fjerde år dersom det er behov for det. Punkt 14 omhandler habilitetsvurderinger og politisk presentasjon i styrene. Kjønnrepresentasjon i

styrene omtales i punkt 15; og det heter blant annet her at det tilstrebes balansert kjønnsrepresentasjon i styrene. I punkt 18 heter det at eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Samfunnsansvarlig forretningsdrift må defineres for det enkelte selskap.

I innledningen går det fram at målet med eierskapsmeldingen er å drøfte kommunens ulike motiver for å opprette eller å delta i et selskap. Videre å få etablert viktige prinsipp og retningslinjer for kommunen sin eierstyring og rammer for utøving av eierskap i ulike selskapsformer.

Eierskapsmeldingens del 1 omhandler blant annet motivasjon for eierskapet. Her heter det at det kan være mange grunner for etablering eller deltakelse i selskaper, og at det er viktig at kommunen har et bevisst forhold til hvilket formål eierskapet skal tjene. Eierskapsmeldingen peker på at det er to hovedformål med eierskapet; politisk eller finansielt. Det kan også være en blanding av disse formålene.

Eierskapsmeldingen inneholder også en presentasjon av aktuelle selskapsformer for selskaper som kommunen deltar i. Det understrekes her at «før det avgjøres hvilken selskapsform som er den mest formålstjenlige i forhold til de motiver kommunen har lagt til grunn for selskapsdannelsen, må det gjøres en rekke avveininger. Vurderingen må gjøres med tanke på at selskapsformen står i forhold til de oppgaver og funksjoner selskapet er tenkt å utføre, og hvilke rammebetingelser selskapet trenger».

Rammebetingelser og rammer for utøvelse av eierskap i ulike selskapsformer blir presentert i eierskapsmeldingen, og kommunens eierskapspolitikk er beskrevet i eget avsnitt. I tillegg til prinsipper for godt eierskap⁶ pekes det på at kommunen kan og bør være en aktiv eier.

Eierskapsmeldingens del 2 beskriver prinsipper for eierstrategi, en samlet oversikt over Bindal kommunes eierskap og en detaljert gjennomgang av kommunens eierinteresser. Gjennomgangen omfatter de enkelte selskaps formål, styrets sammensetning, utvalgte nøkkeltall og en vurdering av Bindal kommunes eierskap. Etiske retningslinjer og samfunnsansvarlig drift omtales i liten grad.

Det framgår ikke bestemmelser om behandling av saker relatert til kommunens eierskap, ut over en bestemmelse om at forslag til vedtektsendringer skal behandles i kommunestyret før det behandles i generalforsamlingen eller representantskapet.

Ordfører sier i det er naturlig at eierskapsmeldingen rulleres hvert 4. år og i forbindelse med kommunevalg, og peker på at det er viktig at det nyvalgte kommunestyret får innsikt i hva

⁶ Se første avsnitt

Bindal kommune eier. 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.

Eierskapsmeldingen slik den foreligger nå er utarbeidet av rådmannen. Det har vært dialog mellom rådmannen og ordføreren underveis i prosessen. I følge ordfører har ikke kommunen etablert eierutvalg.

2.1.3 REVISORS VURDERING

I eierskapsmeldingen som kommunestyret i Bindal har vedtatt, legges det opp til at eierskapsmeldingen skal rulleres hvert 4. år eller oftere dersom det er behov for det. Det er ikke angitt hvilke hendelser som kan gi hyppigere rulling. KS anbefaler en årlig rulling av eierskapsmeldingen. Kommunen bør ta dette i betraktning når behovet for rulling vurderes. Dette vil kunne bidra til å gjøre kommunen til en aktiv eier. Revisor understreker at ny kommunelov ikke legger opp til å kreve flere enn en behandling pr valgperiode.

Revisor vurderer at kommunens eierskapsmelding inneholder opplysninger som setter kommunestyret i stand til å vurdere grunnlaget for eierskapet, prinsipper for eierstrategi og hva kommunen ønsker å oppnå med eierskapet. Eierskapsmeldingen berører i liten grad etikk og selskapenes samfunnsansvar, noe som KS anbefaler at eierskapsmeldingen skal gjøre.

Eierskapsmeldingen inneholder ikke en oversikt over tidspunkt for og i hvilke organ saker knyttet til eierstyring skal behandles. Eierskapsmeldingen ble første gang vedtatt i 2016; og vil i utgangspunktet bli behandlet neste gang i 2020.

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

I Bindal kommunes prinsipper og retningslinjer for eierskap nr. 1 står det at «Bindal kommune vil organisere en systematisk opplæring av folkevalgte knyttet til eierstyring. Dette vil skje som del av den generelle opplæringen til folkevalgte».

Ordfører sier at det ikke har vært gitt opplæring knyttet til eierstyring ut over at temaet ble berørt i forbindelse med folkevalgtopplæringen. Ordfører oppfatter ikke dette som tilstrekkelig og opplæringen er for generell. Folkevalgtopplæringen ble siste gjennomført 17.-18.november 2015. Alle kommunestyremedlemmer var invitert til å delta. I innkallingen til opplæringen heter det at det er møteplikt, men ikke alle representantene var til stede.

2.2.3 REVISORS VURDERING

Kommunens eierskapsmelding legger vekt på en systematisk opplæring av folkevalgte knyttet til eierstyring, og KS uttrykker i sin anbefaling at opplæringen bør være obligatorisk. Revisor ser at Bindal kommunes opplæring i utgangspunktet er obligatorisk, men ikke fullt ut i tråd med KS anbefalinger når det gjelder systematikk. Knyttet til kommunens eierstyring, vil en årlig behandling av eierskapsmeldingen også kunne sies å være opplæring.

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. Det er ikke adgang til å møte med fullmakt i eierorganet til IKS.

Bindal kommune vedtok i sak 42/98 at ordfører representerer kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter o.l. I ordførerens fravær skjer representasjonen av kommunens varaordfører. I vedtaket heter det videre at dersom både ordfører og varaordfører er forhindret gis ordfører fullmakt til å avgjøre hvem som skal representere kommunen i det enkelte tilfellet.

Revisor har gått igjennom kommunens delegasjonsreglement⁷. Ovennevnte delegering er også tatt inn i reglementet, under punktet delegasjon av myndighet fra kommunestyret til ordføreren.

Kommunestyret vedtok i sak 99/14 å overta alle aksjer i Bindal Initiativ AS. Bindal Initiativ AS er kommunens omstillingsselskap, og har senere endret navn til Bindal Utvikling AS. Kommunestyret vedtok i samme sak at formannskapet er selskapets generalforsamling.

Bindal kommune vedtok i sak 86/14 å etablere eiendomsselskapet Brukstomta Næringspark AS. Formannskapet er selskapets generalforsamling.

⁷ Sist vedtatt i kommunestyret, sak 24/03

Revisor har mottatt følgende oversikt over hvem som er oppnevnt som eierrepresentant for Bindal kommune:

Tabell 3 Eierrepresentanter

Selskapets navn	Navn	Verv
Helgeland Industrier AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Vega Skjærgårdspark AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Horn Gass AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Bindal Utvikling AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Brukstomta Næringspark AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Terråk Servicesenter AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Torghatten ASA	ordfører	Fast eierrepresentant
Helgeland Reiseliv AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Kommunekraft AS	ordfører	Fast eierrepresentant
Samisk Avis AS	ordfører	Fast eierrepresentant
KomRev Trøndelag IKS	Ordfører	Fast eierrepresentant
	varaordfører	Fast vararepresentant
Namdal Rehabilitering IKS	Ordfører	Fast eierrepresentant
	varaordfører	Fast vararepresentant
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	ordfører	Fast eierrepresentant

I Bindal kommunes eierskapsmelding heter det: «For aksjeselskap og interkommunale selskaper anbefales det at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet».

2.3.3 REVISORS VURDERING

Bindal 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.

Kommunestyret har valgt eierrepresentant og vararepresentant til de interkommunale selskapene kommunen deltar i, og oppfyller dermed lovkravet på dette området. Imidlertid skal også navnet til eierrepresentant og vararepresentant til representantskapet i IKS protokollføres, og kommunens vedtak 42/98 er på denne måten i strid med lovkravet.

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 sine 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 mottatt følgende oversikt over protokoller fra gjennomførte eiermøter i 2016 og 2017, se tabell:

Tabell 4 Gjennomførte møter i eierorgan

Selskapets navn	Møte eierorgan 2016	Møter eierorgan 2017
Helgeland Industrier AS	30.05.16	01.06.17
Vega Skjærgårdspark AS	27.06.16	01.06.17
Horn Gass AS		
Bindal Utvikling AS	03.06.16	08.06.17
Brukstomta Næringspark AS	28.01.16 (ekstraord) 03.06.16	23.03.17 (ekstraord) 08.06.17
Terråk Servicesenter AS	23.06.16	29.06.17
Torghatten ASA	10.05.16	10.05.17
Helgeland Reiseliv AS	09.05.16	05.05.17
Kommunekraft AS	19.05.16	12.05.17
Samisk Avis AS	11.06.16	10.06.17
KomRev Trøndelag IKS	09.05.16	27.03.17
Namdal Rehabilitering IKS	03.05.16 28.10.16	24.04.17 07.11.17 21.12.17 (ekstraord)
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	03.05.16 01.11.16 31.10.16 (eiermøte)	04.05.17 02.11.17 01.11.17 (eiermøte)

Det framgår av møteprotokoller at Bindal kommune var representert på disse møtene, med unntak av generalforsamlinger i Vega Skjærgårdspark AS, Samisk Avis AS og Helgeland Reiseliv AS. Det framgår ikke av protokoller fra generalforsamlinger i Torghatten ASA hvilke eiere som var representert. Bindal kommune har arkivert protokoller fra generalforsamlinger, med unntak av protokoller fra Helgeland Industrier AS, Vega Skjærgårdspark AS og Horn Gass AS. Disse dokumentene er framskaffet i ettertid.

Bindal kommune har arkivert vedtekter og/eller selskapsavtaler for eide selskaper, med unntak av Horn Gass AS. Dokumentet er framskaffet i ettertid.

I eierskapsmeldingens kapittel om prinsipper og retningslinjer for eierskap, ledelse og selskapskontroll i Bindal kommune, heter det i nr. 7 at «eierutøvelsen skal skje speile kommunestyrets samlede (flertallets) beslutning. Det er viktig at det opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierrepresentanten og kommunen i forkant av

generalforsamling/representantskapsmøte». Eierskapsmeldingen har ikke bestemmelser som omhandler rapportering tilbake til eier.

Kommunestyret i Bindal har gitt generelle eiersignaler gjennom eierskapsmeldingens del 2, ved at hvert selskap har blitt gjenstand for selvstendig vurdering. I de to selskapene der Bindal kommune er eneeier, er formannskapet generalforsamling.

Ordfører sier i intervju at hun deltar på alle eiermøter i de selskapene som har mest aktivitet. Dette gjelder IKS-ene som kommunen deltar i og de heleide aksjeselskapene Bindal Utvikling AS og Brukstomta Næringspark AS. Når det gjelder disse selskapene er det tett dialog både med politisk nivå (enten i kommunestyret eller i formannskapet) og administrasjonen i kommunen. Ordfører tar opp saker og ber om innspill, og det diskuteres før møtene. Det er også dialog med administrasjonen; eksempelvis er det dialog med helse/velferdssjefen før møter i Namdal Rehabilitering IKS. Ordfører mener det er svært viktig at alle politikere er engasjert her, og alle oppfordres til å delta slik at de ikke bare får informasjon i kommunestyremøtene. Styreleder eller daglig leder i Brukstomta Næringspark AS og daglig leder i Bindal Utvikling AS orienterer om aktuelle saker i de fleste kommunestyremøter, og det er også anledning til å stille spørsmål.

I de øvrige aksjeselskapene mener ordfører at kommunen ikke har det samme engasjementet som for heleide AS/IKS-er.

Protokoller fra selskaper som kommunen er medeier i, blir ikke lagt fram som referatsak eller orienteringssak i kommunestyret. Dersom det er spesielle saker, eller andre ting det er naturlig å si noe om, orienterer ordfører om dette.

Selskaper som MNA og Namdal Rehab har ofte orienteringer i kommunestyret; etter invitasjon fra ordfører. MNA var eksempelvis til stede på siste kommunestyremøte. I disse selskapene skjer det mye, og det er viktig at kommunestyret er orientert på et tidlig tidspunkt; siden det er kommunestyret som til slutt skal avgjøre sakene.

Både rådmannen og ordfører mottar innkallinger fra selskapene, i tillegg til at papirene ofte også sendes postmottaket i kommunen. Ordfører opplever at kommunen faktisk får tilsendt alle innkallinger fra alle selskapene. Pr dato er rutinen slik at innkallinger ikke arkiveres på vanlig måte i kommunens sak/arkivsystem, mens noen protokoller blir arkivert på vanlig måte. Ordfører og rådmann har imidlertid alle dokumenter tilgjengelige. Ikke alle selskaper sender ut protokoller fra generalforsamling, og rådmannen har for egen del skrevet ut alle protokoller.

2.4.3 REVISORS VURDERING

Eierskapsmeldingen gir et generelt signal om at eierutøvelsen skal speile kommunestyrets beslutning og også generelle eiersignaler som gjelder det enkelte selskap.

Formannskapet er generalforsamling i kommunens to heleide selskap og for disse selskapene og IKS'ene er det tett dialog mellom eier og eierrepresentant.

Kommunen har ikke eierutvalg, og for de øvrige selskapene som kommunen har eierinteresser i, er det ikke tilsvarende tett dialog. Revisor er usikker på om de generelle eiersignalene gir eierrepresentanten godt nok grunnlag ved stemmegivning i konkrete saker som behandles på generalforsamlingene.

Kommunestyret orienteres ikke etter gjennomførte eiermøter/generalforsamlinger, noe som ikke er i tråd med KS' anbefalinger. Dokumenter knyttet til eierskapet er arkivert i hos ordfører og rådmann, og er dermed tilgjengelig ved behov. For å ha en arkivering som er fullt ut i tråd med anbefalinger fra KS, bør innkallinger og protokoller arkiveres i kommunens elektroniske arkiv.

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 tilsendte vedtekter og selskapsavtaler, har revisor utarbeidet en oversikt over prosessen for valg av styremedlemmer i eide selskap, se tabell:

Tabell 5 Vedtaksfestet bruk av valgkomite

Selskapets navn	Vedtaksfestet bruk av valgkomite
Helgeland Industrier AS	Ja
Vega Skjærgårdspark AS	Nei
Horn Gass AS	Uavklart
Bindal Utvikling AS	Nei
Brukstomta Næringspark AS	Nei, men ifølge vedtak 86/14 skal formannskapet velge kompetent styre med næringslivserfaring
Terråk Servicesenter AS	Nei
Torghatten ASA	Ja
Helgeland Reiseliv AS	Ja
Kommunekraft AS	Ja
Samisk Avis AS	Ja
KomRev Trøndelag IKS	Ja
Namdal Rehabilitering IKS	Ja
Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	Ja

Tabellen viser at kommunen i stor grad er kjent med hvordan styremedlemmene i eide selskap velges. I eierskapsmeldingen hva gjelder sammensetning av styret, pekes det på faktorer som skal legges til grunn for styremedlemmers samlede kompetanse, når eier vurderer styrets sammensetning. Videre pekes det på at det bør vurderes å vedtektsfeste bruk av valgkomite, og at det for å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret anbefales å etablere rutiner som en del av styrets ramme som blant annet sikrer at:

- Styret fastsetter instruksjer for styret og daglig leder
- Det foretas årlig egevaluering både når det gjelder kompetanse og arbeid
- Det gis jevnlig mulighet til ekstern styreopplæring
- Det gjennomføres egne styreseminar
- Det fastsettes en årlig plan for styrets arbeid

Ordfører sier i intervju at kommunen engasjerer styremedlemmer både i og utenfor kommunegrensene. Dette er en ordning som fungerer tilfredsstillende. Kommunen legger vekt på kompetanse; særlig når det gjelder de heleide selskapene. Videre søker man å engasjere folk som har kontakter i næringslivet, og som selskapet har nytte av.

I følge ordfører har det vært lite problemer med habilitetskonflikter, men disse håndteres på samme måte som øvrige tilfeller der kommunestyremedlemmer er inhabile. Bindal er en liten kommune og det er nesten ikke til å unngå at det oppstår habilitetsspørsmål. Det er gitt opplæring i habilitetsregler gjennom folkevalgtopplæringen.

Ordfører er styremedlem i Brukstomta Næringspark AS og styreleder i Bindal Utvikling AS. Rådmannen er observatør.

2.5.3 REVISORS VURDERING

Revisor mener Bindal kommune i stor grad er kjent med hvordan styremedlemmer velges i eide selskaper, men vil peke på at kommunen bør være oppmerksom på at det er selskaper som ikke har valgkomite eller som man ikke er kjent med hvorvidt valgkomite benyttes.

Revisor legger merke til at ordfører er styremedlem og/eller styreleder i selskap som kommunen har eierinteresser i⁸, og at også rådmannen er involvert i disse selskapene. Dette er ikke i tråd med KS anbefalinger. Revisor understreker at det ikke er lovkrav til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer, 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. Bindal kommune

⁸ Gjelder heleide selskaper

peker på problematikken i sin eierskapsmelding (punkt nr. 14). Det vil være relevant for kommunen å vurdere ordførers habilitet i saker om eierskap knyttet til de to heleide selskapene; eksempelvis eierskapsmeldingen.

Revisor merker seg at habilitetsproblemer ikke oppfattes å være spesielt utfordrende og at kommunen har et system for å håndtere spørsmål om habilitet.

3 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til ordfører og rådmann i Bindal kommune 03.05.2018. Revisor mottok høringssvar fra rådmannen 02.07.2018. Høringssvaret er vedlagt rapporten (vedlegg 3).

Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene fra rådmann. Enkelte korrigeringer har medført små justeringer av revisors vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

4 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

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

Revisor konkluderer med at Bindal kommune i tilfredsstillende grad utøver eierskapet i sine selskaper i samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring.

Kommunen har enkelte svakheter knyttet til:

- Eierskapsmeldingen berører i liten grad etikk og selskapenes samfunnsansvar, og inneholder ikke en oversikt over tidspunkt for og i hvilke organ saker knyttet til eierstyring skal behandles
- Opplæring knyttet til eierstyring
- Manglende protokollføring av navn for valg av eierrepresentant og vararepresentant i IKS som kommunen deltar i
- Valg av ordfører som styremedlem og mulige habilitetskonflikter
- Fullstendig arkivering

Revisor anbefaler på bakgrunn av ovenstående følgende:

- Bindal kommune må sikre at eierrepresentant og vararepresentant for IKS som kommunen deltar i, benevnes med navn i vedtaket
- 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.
- Alle dokumenter knyttet til eierskapet bør arkiveres i kommunens elektroniske arkiv

KILDER

Bindal kommune: Delegasjonsreglement

Bindal kommune: Eierskapsmelding

Bindal 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)

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 informanten i etterkant for å rette opp eventuelle misforståelser. Intervjuet ble gjennomført etter en semistrukturert intervjuguide, og informante ble på forhånd muntlig orientert 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 Bindal 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.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Kommuneloven § 6
- Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (KS Eierforum 2015)

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

eierskapsmeldingen. 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 inntreffer 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 iht. 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

Her kommer kommentarer fra undertegnede til foreløpig eierskapsmelding:

Side 2: Her står det Vevelstad kommune ett sted.

Side 9: Eierandel i Torghatten ASA: På det tidspunkt eierskapsmeldingen ble skrevet foregikk det en kapitalforhøyelse i selskapet. Det kan se ut som om opplysninger om eierandel som ble mottatt i den forbindelse var uriktige. Rådmannen forholder seg til at opplysninger er korrekte hos proff.no.

Side 13: Folkevalgtopplæring. Denne er obligatorisk for representantene. I innkallingen til opplæringen i november 2015 står det at det er møteplikt. Dette må således korrigeres både under 2.2.2 og 2.2.3. Dessverre er det dog slik at det bruker å være en del forfall disse opplæringsdagene.

Side 18: Kommentar til arkivering av protokoller: Dessverre er det slik at ikke alle selskap har gode nok rutiner for å sende ut protokoller fra generalforsamlinger. For de fleste selskap fungerer dette godt.

Side 19 (20): Det er ikke korrekt at alle innkallinger og protokoller arkiveres på vanlig måte i kommunens sak-/arkivsystem. Pr. dato er det slik at innkallinger ikke arkiveres, mens noen protokoller arkiveres. Ordfører og rådmann har disse dokumentene. Undertegnede har for egen del skrevet ut alle protokoller.

Med vennlig hilsen

Knut Toresen
rådmann
Bindal kommune

Mobil: 91 32 58 88

knut.toresen@bindal.kommune.no



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

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