

Risiko- og vesentlighetsanalyse for kommunens eierskap

Kongsberg kommune

Grunnlag for kommunestyrets plan for eierskapskontroll 2020-2023

Viken
kommunerevisjon IKS

Innhold

1.	Innledning.....	3
1.1.	Bakgrunn.....	3
1.2.	Generelt om eierstyring.....	3
1.3.	Metode og informasjonsgrunnlag	4
2.	Om Kongsberg kommunes eierskap	5
2.1.	Selskaper hvor kommunen har eierinteresser	5
2.2.	Kongsberg kommunes eierskapsmelding	5
2.3.	Kommunens rutiner for eierskapsoppfølging.....	6
2.4.	Kommunens nettside om eierskap.....	6
2.5.	Forvaltningsrevisjon eierstyring 2020	6
2.6.	Eierskapskontroller i forrige kommunestyreperiode	7
3.	Revisjonens vurdering	8
3.1.	Selskapene	8
3.2.	De kommunale foretakene	9
3.3.	Mulige tverrgående temaer til eierskapskontroll	9
3.3.1.	Internkontroll, etikk- og antikorrupsjonsarbeid	9
3.3.2.	Samfunnssikkerhet- og beredskap	10
4.	Anbefalte selskaper og områder for eierskapskontroll.....	11

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Formålet denne med risiko- og vesentlighetsanalysen er å gi kontrollutvalget og kommunestyret et overordnet verktøy for å velge områder innen kommunens eierskap som det kan være hensiktsmessig å sette spesielt fokus på, ved å gjennomføre forvaltningsrevisjon og / eller eierskapskontroll.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Som for forvaltningsrevisjon, skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap, med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll ¹. Også denne planen skal vedtas av kommunestyret selv, men kommunestyret kan delegerer til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

1.2. Generelt om eierstyring

Norske kommuner har i økende grad valgt å organisere deler av sin virksomhet som egne selskaper, oftest som kommunale foretak (KF), interkommunale selskap (IKS) eller aksjeselskap. Kommunestyret har likevel det overordnede ansvaret for kommunens virksomhet, med ansvar for å sikre måloppnåelse, at regelverk etterleves, og at etiske hensyn ivaretas, også når virksomhet er utskilt i egne selskap. KF er en del av kommunen som rettssubjekt og regulert gjennom kommuneloven og forvaltningsloven, mens IKS og AS er egne rettssubjekter.

Når styringen må utføres gjennom selskapenes eierorgan (representantskap eller generalforsamling), mister politikerne noen styringsmuligheter, og styringen blir mer indirekte. ² Det må gis tydelige mål- og resultatkrav, og de må følges opp. En generell risiko knytter seg til om kommunen klarer å ivareta god folkevalgt styring.

Et mål for den nye kommuneloven er styrking av kommunenes eierstyring overfor kommunalt eide selskaper. Det er nå et lovfestet krav at kommunen minst én gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre

¹ Kommuneloven (2018) § 23-4. Eierskapskontroll

² IKS-loven (1999) Lov om interkommunale selskaper 29. januar 1999 nr. 6

virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, og kommunens formål med sine eierinteresser.³

1.3. Metode og informasjonsgrunnlag

Vi har utarbeidet denne analysen med utgangspunkt i NKRFs «Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering⁴» og «Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll⁵».

Det er viktig å påpeke at de områder som anbefales i denne analysen ikke er et resultat av revisjon. Endelige og kvalitetssikrede konklusjoner vil kreve at det utføres revisjon på området.

Revisjonens vurderinger bygger på følgende informasjonskilder:

- Kongsberg kommunes eierskapsmelding, inklusive:
 - Oversikt over kommunens eierskap
 - Kommunens rutiner for eieroppfølging
- Kommunens nettside om sitt eierskap
- Eierskapskontroll i forrige kommunestyreperiode
- Nylig gjennomført forvaltningsrevisjon med overordnet gjennomgang av kommunens eierstyring

³ Kommuneleien (2018) Kapittel 26. Eierstyring

⁴ Veileder i risiko- og vesentlighetsvurdering, fastsatt av styret i NKRF 03.12.2019

⁵ Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll, fastsatt av styret i NKRF 22.10.2018

2. Om Kongsberg kommunes eierskap

2.1. Selskaper hvor kommunen har eierinteresser

Basert på kommunens eierskapsmelding, supplert med oppdaterte opplysninger fra administrasjonen, har Kongsberg kommune eierskap i følgende selskaper og andre virksomheter:

Aksjeselskaper og samvirker	Kommunale foretak
AS Kongsberg tomteselskap (100 %)	Kongsberg kommunale eiendom KF
Kongsberg energiselskap AS (100 %)	KF Kongsberg kino
ASVO Kongsberg AS (100 %)	Knutepunkt Kongsberg KF
Haukeliveien AS (3,3 %)	Interkommunale selskaper
Vardar AS (b-aksjer nylig konvert til a-aksjer)	Viken kommunerevisjon IKS (8 %)
Glitre Energinett AS (11,91 %)	Vestviken 110 Sentral IKS (8,6 %)
Filmparken AS (0,035 %)	Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark (IKA Kongsberg) (3,9 %)
ABG Sundal Collier Holding ASA (0,0013 %)	
Kongsberg Næringsforum SA (6,03 %)	Interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27
	Kongsbergregionen
Stiftelser	Kongsbergregionen IKT
Kongsberg vandrerhjem	
Kongsberghallen	

Endringer i eierskapet fra den oversikten som går fram av gjeldende eierskapsmelding (2017) er at kommunen har solgt seg ut av KKPE AS, Buskerud Kommunerevisjon IKS har blitt til Viken kommunerevisjon IKS, skatteoppkreveren går til staten, Kommunenes Opplæringskontor i Buskerud har gått fra å være interkommunalt selskap til vertskommunesamarbeid, og i kraftkonsernet Vardar har kommunens B-aksjer blitt til A-aksjer etter at Buskerud fylkeskommune opphørte å eksistere.

2.2. Kongsberg kommunes eierskapsmelding

Kommunestyret i Kongsberg har vedtatt en eierskapsmelding. Første gang i 2009, deretter i 2015 og 2017. Eierskapsmeldingen omtaler hvilke krav kommunen bør stille til seg selv som eier, og til sine selskaper, se meldingen kapittel 5.

Eierskapsmeldingen skal revideres høsten 2020.

2.3. Kommunens rutiner for eierskapsoppfølging

Eierskapsmeldingen regulerer delvis hvilke rutiner kommunen har for eierskapsoppfølging.

I tillegg er det kontakt mellom kommunen og enkelte selskaper ut over det som er forventet i meldingen.

Om dette, se nærmere i kapittel 2.6 nedenfor.

2.4. Kommunens nettside om eierskap

Kongsberg kommune har egen nettside om selskapsportefølje og eierskapsmeldingen:

<https://www.kongsberg.kommune.no/innhold/politikk-og-innsyn/eierskapsmelding-med-selskapsportefolje/>

Her er det gitt informasjon om eierskapsmeldingen, og at den har blitt behandlet i 2009, 2015 og 2017. Det går fram at kommunestyrets behandling skal gi et kritisk blikk på selskapsporteføljen, og danne grunnlag for eventuelle endringer i selskapsorganisering eller selskapenes definerte oppgaver. I dette ligger også en vurdering om kommunens fortsatte deltakelse i de forskjellige selskapene. Grunnleggende i denne vurdering er nytten Kongsberg kommune har med sitt eierskap knyttet opp mot kostnaden/ressursbruken som eierskapet medfører.

Selve nettsiden har ikke en oppdatert oversikt over selskapsporteføljen.

2.5. Forvaltningsrevisjon eierstyring 2020

Viken kommunerevisjon IKS har nylig gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens generelle eierstyring.

Oppsummert var våre funn at eierskapsmeldingen er i samsvar med lovens krav, og delvis ivaretar gjeldende anbefalinger om god praksis innen eierstyring. Vi pekte på at selv om eierskapsmeldingen har klare forventninger til selskapene, sier meldingen ikke noe om hvordan dette konkret skal formidles ut til selskapet, eller hvordan selskapene systematisk skal rapportere. Vi pekte også på at kommunen har valgt en annen måte å organisere innstilling og valg til selskapsstyrer på (gjennom politisk valg nemnd) enn det som er anbefalt som god praksis.

Når det gjelder eierstyringen i praksis, pekte revisjonen blant annet på at det ikke er systematisk utarbeidet eierstrategier, konkrete resultatmål (eller utbyttepolitikk) for alle kommunens selskaper. Eierskapsmeldingen plasserer ikke klart ansvaret for å utarbeide konkrete resultatmål for selskapene.

Det er etablert faste møteplasser for enkelte selskaper (særlig KKE KF og Kongsberg tomteselskap AS), men ikke alle. Dette er både møteplasser der folkevalgte deltar, og møteplasser for administrasjonen alene. Disse møteplassene mellom kommunen og selskapene er ikke omtalt i eierskapsmeldingen. Omtale i eierskapsmeldingen vil sikre klarhet og forutsigbarhet mht. hensikten med møtene, kommunenes deltakers mandat m.m. Eierskapsmeldingen omtaler heller ikke at formannskapet er eierutvalg.

2.6. Eierskapskontroller i forrige kommunestyreperiode

Det ble ikke utført eierskapskontroll i forrige kommunestyreperiode.

3. Revisjonens vurdering

3.1. Selskapene

Fra revisjonens side er det naturlig å peke ut de tre heleide aksjeselskapene som aktuelle for eierskapskontroll, dvs. Kongsberg Tomteselskap AS, Kongsberg Energiselskap AS og ASVO Kongsberg AS.

Disse peker seg ut ikke bare fordi de er heleide av Kongsberg kommune, men også fordi de – hver på sin måte – er vesentlige i kommunens eierskap:

- Kongsberg Tomteselskap AS fordi selskapet har som formål å drive med utvikling av tomteareal til bolig- og næringsformål, som henger sammen med kommunens overordnede prioriteringer med hensyn til arealdisponering.
- Kongsberg Energiselskap AS som aktør i kraftbransjen, og det er vedtektsfestet at som hovedregel skal 40 prosent av årets overskudd utbetales til eier.
- ASVO Kongsberg AS fordi selskapet har en viktig rolle både med å tilby gode arbeidsplasser til personer med nedsatt arbeidsevne og yte bistand til personer som skal avklares mot ordinært arbeidsliv.

Revisjonens syn er at hva som er vesentlig i eierskapet og viktig å følge opp gjennom eierskapskontroll ikke bare kan defineres ut fra økonomiske størrelser. Disse tre selskapene er gode eksempler på det.

Da revisjonen leverte risiko- og vesentlighetsanalyse (da: «overordnet analyse) for Kongsberg kommune i 2016, anbefalte vi Kongsberg Tomteselskap AS, EB Nett AS (nåværende Glitre Energinett AS) og KKPE AS til eierskapskontroll. Sistnevnte har Kongsberg kommune solgt seg ut av.

Det ble ikke gjennomført eierskapskontroll i forrige kommunestyreperiode.

Våre anbefalinger nå i 2020 er dels en videreføring av det vi anbefalte i 2016, dels en understreking fra vår side av at man bør se hen til også andre forhold enn økonomi ved prioritering av ressurser til eierskapskontroll.

Kommunen har også et ikke ubetydelig deleierskap i kraftbransjen; Glitre Energinett AS og Vardar AS. For sistnevnte er revisjonen kjent med at kommunens b-aksjer nylig er konvertert til a-aksjer, som gir stemme- og utbytterett. Dette skjedde som følge av at Buskerud fylkeskommune, som tidligere eide a-aksjene, har opphørt å eksistere. Videre er vi kjent med Vardar AS nylig har solgt seg ut av engasjement i vindkraft i Baltikum, og at det i tiden framover vil foregå arbeid med ny eierstrategi, som følge av den nye eierstrukturen i selskapet.

Revisjonen mener at kontrollutvalget bør vurdere å følge opp eierstyringen i disse selskapene. Det kan vurderes å gjøre dette i samråd med kontrollutvalgene i andre eierkommuner.

3.2. De kommunale foretakene

Kongsberg kommune har tre kommunale foretak: Kongsberg kommunale eiendom KF, KF Kongsberg kino og Knutepunkt Kongsberg KF. Rettslig sett er disse ikke selvstendige, men del av kommunen, og styret rapporterer årlig til kommunestyret.

Selv om foretakene ikke er selvstendige selskaper, har de i praksis klare likhetstrekk med dem, og er som i mange andre kommuner omtalt i kommunens eierskapsmelding. Av samme grunn nevner vi dem her.

Ettersom foretakene ikke er selvstendige selskaper skal de ikke inngå i plan for eierskapskontroll. Kontrollutvalget har likevel anledning til å gjøre undersøkelser i foretakene, og bør etter revisjonens mening vurdere å gjøre det.

3.3. Mulige tverrgående temaer til eierskapskontroll

Tradisjonelt har eierskapskontroller ofte blitt avgrenset til ett enkelt selskap. I tillegg kan det være aktuelt å gjennomføre undersøkelser som er tematisk avgrenset, men som gjelder flere selskaper.

Revisjonen foreslår to områder som kan være aktuelle for slike tverrgående undersøkelser av eierstyringen i Kongsberg kommune. Det er også mulig å kombinere dette med forvaltningsrevisjon av ett eller flere selskaper, dvs. undersøkelser av den faktiske driften i selskapet, ikke bare hvordan selskapet blir fulgt opp av eier.

3.3.1. Internkontroll, etikk- og antikorrupsjonsarbeid

I en tradisjonell eierskapskontroll som retter seg mot ett enkelt selskap, er det naturlig å undersøke blant annet om eier forventer at selskapets styre etablerer etiske retningslinjer, internkontrolltiltak og nødvendige tiltak rettet mot risiko for mulig korrupsjon. Vi viser blant annet til at KS sine anbefalinger om eierstyring og selskapsledelse har anbefalinger om dette.

Temaet har vært aktuelt de senere årene. Vi viser blant annet til den såkalte Boligbygg-skandalen i Oslo kommune, som gjaldt forhold i det kommunale foretaket Boligbygg. En ekstern granskning avdekket at 110 av til sammen 532 granskede boligkjøp i regi av det kommunale foretaket kan ha påført fellesskapet et tap på godt over 100 millioner kroner.

Uten å hevde at det er noen forhøyet risiko ved konkrete selskaper i Kongsberg kommunes eierskap, peker vi på at kommunen har lagt forvaltningen av betydelige verdier innen bl.a. eiendom ut i kommunale foretak og aksjeselskaper.

Revisjonens vurdering er at dette er et tema som er godt egnet for en avgrenset og tverrgående eierskapskontroll som gjelder flere selskaper. Kontrollutvalget har også muligheten til å utvide en slik undersøkelse til også å ha elementer av forvaltningsrevisjon, ved at det gjøres konkrete undersøkelser i driften av det enkelte selskap, ikke bare eierstyringen isolert sett.

3.3.2. Samfunnsikkerhet- og beredskap

Det kan også vurderes eierskapskontroll knyttet til ulike selskapers funksjon i samfunnsikkerhets- og beredskapssammenheng. I en slik kontroll undersøkes eiers oppfølging av hvordan kommunens selskaper er organisert og dimensjonert i beredskapsspørsmål.

4. Anbefalte selskaper og områder for eierskapskontroll

Revisjonen anbefaler – i uprioritert rekkefølge – følgende til plan for eierskapskontroll:

- Kongsberg Tomteselskap AS
- Kongsberg Energiselskap AS
- ASVO Kongsberg AS

I tillegg anbefaler vi følgende to temaer til tverrgående eierskapskontroller:

- Internkontroll, etikk- og antikorrupsjonsarbeid
- Samfunnsikkerhet og beredskap

Drammen, 3. september 2020

Torkild Halvorsen
Leder forvaltningsrevisjon

Gisle Skaaden
Forvaltningsrevisor

Vedlegg 1 – Rådmannens uttalelse

Rådmannen har hatt utkast til gjennomlesning.

Rådmannen har ikke hatt merknader.