

Rapport forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggelskap(NIB) AS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

23.11.2021

Saknr

26/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 037, TI - &58

Arkivsaknr 20/503 - 6

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til forvaltningsrevisjonsrapporten forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggelskap(NIB) AS.
2. Kontrollutvalget ber revisor presentere rapporten i kommunestyret.
3. Saken oversendes kommunestyret med slik innstilling til vedtak:
 4. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggelskap(NIB) AS til orientering.
 5. *Kommunestyret ber eierrepresentanten følge opp rapportens anbefalinger i kap.7.2.*
 6. *Kommunestyret ber eierrepresentanten innen 30.06.22 om å gi skriftlig rapport til kontrollutvalget på hvordan anbefalingene er fulgt opp.*

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport Namsos Industribyggelskap

Saksopplysninger

Kontrollutvalget skal ifølge kommunelovens § 23-4 påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierskap i selskaper som kommunen har eierinteresser i og utarbeide en plan for eierskapskontroll i løpet av det første året etter at nytt kommunestyre er konstituert. Planen ble behandlet av kommunestyret den 29.10.20 med slikt vedtak:

1. *Kommunestyret vedtar plan for eierskapskontroll 2020-2024 med slik prioritering av eierskapskontroller:*
 - *Namsos Industribyggelskap AS (NIB)*
 - *Namdal Rehabilitering IKS*
 - *Midtre Namdal Vekst AS (MN Vekst)*

I samme møte behandlet også kommunestyret plan for forvaltningsrevisjon og i vedtaket var NIB AS satt opp som aktuell for forvaltningsrevisjon. Eierskapskontrollen er en naturlig del av forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Kontrollutvalget gjorde slikt bestillingsvedtak i sak 02/21:

1. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggelskap(NIB) AS
2. Kontrollutvalget gir følgende innspill på problemstillinger/spørsmål:
 - *Kommunens Eiermelding og strategi*
 - *Kommunikasjon mellom eier og selskap*
 - *Overordnet målsettinger nr. 1, 4 og 6*

3. Revisor bes å utarbeide prosjektplan til neste møte 02.03.21

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i sak 09/21 og gjorde slikt vedtak:

1. Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan datert 12.02.21.
2. Rapporten forventes levert 01.09.21 og innenfor den angitte ressursbruk på 250 timer.
3. Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.

Høring

Endelig rapport ble oversendt 13.09.21. Eierrepresentanten (som utøves av formannskapet, jfr. sak 32/14 i kommunestyret), styreleder og daglig leder har rapporten til høring og avgitt høringssvar av hhv. 25.08., 23.08. og 19.08., jfr. vedlegg 2,3 og 4 i rapporten.

Revisor har endret titler på ledere og virksomheter i henhold til kommunedirektørens påpekninger. Det er videre endret i feil påpekt av kommunen, samt at det i etterkant av høringen er gjort små språklige og strukturelle endringer i rapporten.

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten, jfr. vedtatt prosjektplan:

1. Utøves eierskapet i Namsos Industribyggeselskap AS i tråd med eiernes vedtak og etablerte normer for god eierstyring?
2. Er kommunikasjonen mellom eier og selskap tilfredsstillende for begge parter?
 1. 3. Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger(nr.) om å:
 - (1) Bygge, eie og drive bygninger, erverve areal og være pådriver i sosial boligpolitikk
 - (2) Være langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter og (6)
Være kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase
 - (4) Eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling
 - (5) Drive etter forretningsmessige prinsipper

Avgrensninger

Eierskapskontrollen:

- Eierorganets sammensetning og funksjon
- Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter
- Gjennomføring av generalforsamling i mor- og datterselskap
- Styresammensetning (kompetanse og godtgjørelse) i mor- og datterselskap
- Habilitetsvurderinger

Forvaltningsrevisjon:

Problemstilling nr. 3, til å omfatte fem av seks målsettinger som eier har satt for selskapet. Selskapets målsetting nr. 3 om at NIB kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg) er utelatt. Problemstilling 5 om forretningsmessig drift avgrenset til å se på:

- offentlige anskaffelser
- transaksjoner mellom eier, morselskap og datterselskap
- økonomisk bærekraftig drift

Revisor har ikke gått i dybden på prosjekter som NIB arbeider med, men sett nærmere på måten selskapet arbeider på.

Metode

Eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i kommunale dokumenter og vedtak samt styringsdokumenter for selskapet, inkludert saker og protokoller fra generalforsamling og styret. Det er gjennomført et digitalt gruppeintervju med formannskapet som eierrepresentant. I intervjuet tok ordfører rollen som talsperson for et samlet formannskap og revisor unngikk å utfordre eier med spørsmål som berørte politiske uenigheter.

Selskapets daglige leder er intervjuet og styreleder er interjuvet i et digitalt møte. Det ble utarbeidet spesifikke intervjuguider til hvert av intervjuene. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og referatene er godkjent. Daglig leder og styreleder har fått oppfølgingsspørsmål på e-post som er besvart.

Det er revisors oppfatning at datatilfanget er tilstrekkelig til å belyse de aktuelle

problemstillingene.

Utøves eierskapet i Namsos Industribyggeselskap AS i tråd med eiernes vedtak og etablerte normer for god eierstyring?

Revisor finner at Namsos kommune har en eierskapsmelding som følger lovens krav og Kommunens Sentralforbund (KS) sine anbefalinger for god eierstyring, men det er behov for ytterligere revidering for å sikre at det er sammenheng mellom styringsdokumenter, spesielt mellom eiermelding, eierstrategi for selskapet og selskapets vedtekter. Formannskapet er valgt til eierrepresentant. Det er ingen valgkomite i selskapet. Det er eiers oppfatning er at styrets kompetanse er tilpasset selskapets virksomhet. Eier burde vurdere om styrets kompetanse i morselskapet er tilpasset den virksomheten som ligger i morselskapet. Habilitetsvurderinger i gjennomgående styre er ikke vurdert. Dette er ikke i tråd med kommunens eiermelding og KS sin anbefaling om at styremedlemmer i morselskapet ikke bør sitte i styrene i datterselskap.

Revisors konklusjon er at Namsos kommune kan forbedre utøvelsen av eierskapet i Namsos Industribyggeselskap(NIB) AS.

Er kommunikasjonen mellom eier og selskap tilfredsstillende for begge parter?

Eier har liten bevissthet omkring å bruke generalforsamlingen som arena for å gi styrings-signaler, og myndigheten til å beslutte vedtekter burde vært brukt til formelt å fastsette styrings-signaler. Det avholdes ikke eiermøter, men det avholdes møter med kommunen som kunne hatt form som eiermøter. Revisor sitter med et inntrykk av at dialog med kommunen som eier og kommunen som samarbeidspart lett kan flyte over i hverandre.

Revisor konkluderer med at kommunikasjonen mellom eier og selskap er god, men at kravene til kommunikasjon i eiermeldingen ikke er formalisert (blant annet årsmelding) og at partene burde bruke eiermøter.

Selskapets virksomhet

Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger?

Den operative virksomheten er lagt til datterselskapene. Konsernet jobber i varierende grad med de målsettingene som eierstrategien trekker opp. Virksomhetsbeskrivelsen i eierdokumentet er omfattende og det er uklart om selskapet skal jobbe på bestilling fra kommunen eller i hvilken grad selskapet har friheter til å utvikle virksomheten. NIB skal ha en forretningsmessig drift og det må avklares hvilke konsekvenser dette skal ha i forhold til lov om offentlige anskaffelser, samt krav til avkastning. Revisor vurderer at NIB arbeider med den virksomheten som er beskrevet i eierdokumentet, men at den operative virksomheten er lagt til datterselskapene. Således jobber konsernet i varierende grad med de målsettingene som eierstrategien trekker opp. Det er uklart om NIB er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Dette gjelder også datterselskapene.

Bygge, eie og drive bygninger, erverve areal og være pådriver i sosial boligpolitikk

Målsettingen (om å være et verktøy for Namsos kommune til å bygge, eie og drive bygninger, samt erverve areal til forretnings-, industri-, og boligområder i kommunen, og i tillegg skal NIB være en pådriver med tanke på sosial boligpolitikk og boligpolitikk generelt), oppfylles i stor grad av datterselskapene når det gjelder å eie og drive bygninger. Det eneste sporet av sosial boligpolitikk er at Abel Meyers gate 30 er tenkt til leiligheter med konseptet leie-til-eie. Strategiene knyttet til spesielt å være en profesjonell aktør til å prosjektere, bygge og drive bygg, samt å være iverksetter av byggeprosjekter som kommunen har vedtatt, har NIB liten administrativ kapasitet til å gjøre. NIB sitt formål, eller vedtektene forøvrig, sier ikke noe om muligheten for å opprette nye selskaper.

Være langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter og være kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase

Den andre målsettingen om å være langsiktig eier av bygg som leies ut til virksomheter, ivaretas hovedsakelig av datterselskap og ikke av morselskapet. Av intervjuene med eier og representanter for selskapet skilles det lite mellom morselskapet og datterselskapene.

Revisor oppfatter at selskapet, som et selvstendig aksjeselskap er svært lydhørt overfor eiers signaler og i stor grad er opptatt av å være et verktøy for eier. Virksomhetsbeskrivelsen i eierdokumentet er omfattende, og det er uklart om selskapet skal jobbe på bestilling fra kommunen eller i hvor stor grad selskapet har friheter til å gjøre egen disposisjoner uavhengig av eier. Slik det er i dag har NIB behov for å bygge kapital, eller at kommunen bidrar med kapital til selskapet, for å være kommunens verktøy.

Den sjette målsettingen om å være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase, finner ikke revisor noen konkrete eksempler på. NIB er mye mer eiendomsbesitter og mindre næringsutvikler og det er en retning som er politisk styrt. Dette er vanskelig i forhold til eierdokumentet og det som var hensikten med selskapet.

Eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling

Revisor er av den oppfatning at det punktet i eierdokumentet som sier at NIB kan eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling (fjerde målsetting), ikke nødvendigvis var tenkt slik at NIB skulle legge virksomheten til bare datterselskap.

Drive etter forretningsmessige prinsipper

Offentlige anskaffelser

Det er liten forretningsmessig aktivitet i NIB og virksomheten skjer i datterselskapene. Det er ikke opplagt NIB og datterselskapene kan betegnes som offentligrettslige organer og dermed omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Revisor vurderer at det er uklart om NIB er underlagt lov om offentlige anskaffelser og det må gjennomføres en juridisk betenkning for å avklare dette. Dette gjelder også datterselskapene.

Konserninterne transaksjoner

De fleste transaksjoner mellom selskapene skjer direkte mot fordrings- og gjeldskontoer, noe som indikerer at det ikke foreligger fakturaer, men at det er basert på avtaler som eksempelvis forvalteravtalen. Revisor finner også at datterselskap har tatt opp lån hos et annet datterselskap uten styrebehandling og dette er ikke i tråd med forvalteravtalen. Revisor vurderer at noen konserninterne transaksjoner er forankret i avtaler, men at låneopptak i datterselskapene ikke er styrebehandlet slik forvalteravtalen sier.

Bærekraftig økonomisk drift

Revisjonskriteriet sier at styret skal sørge for en bærekraftig økonomisk drift.

Ettersom det er uklart om selskapet har krav til avkastning (forretningsmessig drift), må selskapet ha en bærekraftig økonomisk drift for å overleve på sikt. Det betyr at styret har ansvar for å iverksette tiltak når deler av konsernet går med underskudd år etter år, og ha ambisjon om å budsjettere med overskudd, alternativt ha gode begrunnelser for hvorfor de tillater å budsjettere med underskudd. Styret får seg forelagt regnskapsrapporter jevnlig og det går fram av styreprotokollene i morselskapet at status i datterselskapene gjennomgås sammen med morselskapet. Revisor finner ikke at styret har uttrykt noen bekymring eller bestemt å sette inn tiltak for å bedre økonomien.

Revisor vurderer at det må avklares NIB skal ha en forretningsmessig drift og hvilke konsekvenser dette har i forhold til lov om offentlige anskaffelser og krav til avkastning. Det bør gjennomføres risikovurderinger for å få innsikt i hvilke økonomiske utfordringer selskapet kan stå overfor.

Revisor konkluderer med at morselskapet Namsos Industribyggeselskap AS i varierende følger opp målsettingene i eierdokumentet, men at dette til en viss grad gjøres gjennom virksomheten i datterselskapene.

Revisor gir samlet slike anbefalinger:

- Selskapets vedtekter bør revideres for å sikre at det er samsvar mellom eiermelding, eierdokument og vedtektene

- Selskapet bør sørge for at administrative ressurser i selskapet er i tråd med vedtektene
- Namsos Industribyggeseelskap AS bør få avklart om selskapet kan betraktes som et offentligrettslig organ og dermed er underlagt lov om offentlige anskaffelser

Vurdering

Sekretariatet viser til den framlagte rapport og er av den oppfatning at den svarer ut de gitte problemstillinger.

Sekretariatet peker på de funn, vurderinger, konklusjoner og anbefalinger revisor gjør i rapporten. Samlet viser dette at det gjennomgående er et forbedringspotensiale i kommunens utøvelse av eierskapet i NIB og datterselskapene, samt forhold internt og mellom mor- og datterselskaper. Sekretariatet viser til eierrepresentantens høringsuttalelse hvor det fremgår at når endelig rapport er behandlet vil de vurdere hvilke endringer som må gjøre som eier av NIB.

Kontrollutvalget anbefales å slutte seg til rapporten. Saken anbefales lagt frem for kommunestyret med innstilling på å ta forvaltningsrevisjonsrapporten forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggeseelskap(NIB) AS til orientering, samt videre be eierrepresentanten(formannskapet) følge opp anbefalingene i innstillingens pkt. 7.2 og at innen 30.06.22 gir skriftlig rapport til kontrollutvalget, på hvordan anbefalingene er fulgt opp.