

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Namsos kommune

Arkivsak: 21/348
Møtedato/tid: 23.11.2021 kl. 09:00
Møtested: Kamme Greif - Namdalshagen

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
25/21	Orientering fra administrasjonen - barnevernet
26/21	Rapport forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggeselskap(NIB) AS
27/21	Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Informasjonssikkerhet
28/21	Revisjonsstrategi og oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring
29/21	Kontrollutvalgets årsplan 2022
30/21	Referatsaker november 21
31/21	Godkjenning av protokoll

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Einar Sandlund på telefon 938 97 555, eller e-post: einar.sandlund@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Steinkjer, 16.11.2021

Bjørn Dag Derås (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Einar Sandlund/s/
Seniorrådgiver
Konsek Trøndelag IKS

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør, Revisjon Midt-Norge SA

Orientering fra administrasjonen - barnevernet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

23.11.2021

Saknr

25/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 21/98 - 5

Forslag til vedtak

Den gitte informasjon tas til orientering

Saksopplysninger

Kontrollutvalget gjorde i sak 23/21 blant annet slikt vedtak:

Kommunedirektøren, eller den han bestemmer, innkalles til neste møte i kontrollutvalget for å orientere om situasjonen i barnevernet.

Bakgrunnen for at kontrollutvalget ønsker å få en orientering er at barnevernet har vært undergitt tilsyn fra fylkesmannen m.v. Barnevernet leverer også barnevernstjenestene til Flatanger og Overhalla kommuner. Kontrollutvalgslederne i disse kommunene er invitert til orienteringen i kontrollutvalgets møte.

Vurdering

Om ikke kontrollutvalget selv bestemmer noe annet ut fra orienteringens innhold bestemmer noe annet, anbefales det å ta den gitte informasjon til orientering.

Rapport forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll - Namsos Industribyggeselskap(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 Industribyggeselskap(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 Industribyggeselskap(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 Industribyggeselskap

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 Industribyggeselskap 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 Industribyggeselskap(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 skiller 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. Etersom 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 Industribyggeseelskap 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.



EIERSKAPSKONTROLL OG FORVALTNINGSREVISJON

Namsos Industribyggeselskap AS

RAPPORT



Namsos kommune

September 2021

Prosjekt-ID SK1027

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Namsos kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2021 til august 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) §23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger, kommuneloven §23-3 første ledd.

Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser mv. (eierskapskontroll), jf. kommuneloven §23-3 punkt d. Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, kommunelovens §23-4 første ledd.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Margrete Haugum, prosjektmedarbeider Unni Romstad, og kvalitetssikrere Sunniva Tusvik Sæter og Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Namsos kommune, jf. kommuneloven §24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001 og standard for eierskapskontroll, RSK 002.

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.

Steinkjer, 13.09.2021

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Namsos ble bestilt av kontrollutvalget i Namsos kommune 19.01.2021.

Namsos Industribyggeselskap AS er et aksjeselskap eid 100 prosent av Namsos kommune. Namsos Industribyggeselskap har fem heleide datterselskap.

I eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen er det samlet inn data i form av dokumenter fra Namsos Industribyggeselskap og Namsos kommune. Det er gjennomført intervju med formannskapet som eierrepresentant, daglig leder og styreleder i Namsos Industribyggeselskap AS.

Problemstilling 1 - Eierskapskontroll

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. I eiermeldingen er det gjort en prinsipiell avklaring om godtgjørelse til styret, men det er liten bevissthet omkring føringene hos eierrepresentanten.

Eier har revidert styringsdokumenter, 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. Vedtekter inneholder de minimumskrav som aksjeloven setter, men beskrivelsen av virksomheten (formål) er ikke helt i samsvar med praksis og eierstrategien.

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. Eier er klar over habilitetsutfordringer, men det er ikke etablert rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Habilitetsvurderinger i gjennomgående styre er ikke vurdert. Det er identiske styre i Namsos Industribyggeselskap og datterselskapene, med ett unntak. 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 AS.

Problemstilling 2 - Kommunikasjon

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. Det er styreleder og daglig leder som har signaturrett, men det er ikke avtalt nærmere representasjon av selskapet.

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 som rammer for en uformell dialog om eierskapet og skilt den fra samarbeidsmøter som handler om daglig drift.

Problemstilling 3 - Målsettinger

Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger 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*

Namsos Industriselskap AS arbeider med den virksomheten som er beskrevet i eierdokumentet, men den operative virksomheten er lagt til datterselskapene. Således jobber konsernet 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.

Det må avklares om Namsos Industribyggeselskap AS skal ha en forretningsmessig drift og hvilke konsekvenser dette har i forhold til lov om offentlige anskaffelser og krav til avkastning. Det er uklart om Namsos Industribyggeselskap AS er underlagt lov om offentlige anskaffelser og det må gjennomføres en juridisk betenkning for å avklare dette. Dette gjelder også datterselskapene. Det bør gjennomføres risikovurderinger for å få innsikt i hvilke økonomiske

utfordringer selskapet kan stå overfor. Noen konserninterne transaksjoner er forankret i avtaler, men låneopptak i datterselskapene er ikke styrebehandlet slik forvalteravtalen sier.

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

Anbefalinger

Revisor anbefaler at:

- 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 Industribyggeselskap AS bør få avklart om selskapet kan betraktes som et offentligrettslig organ og dermed er underlagt lov om offentlige anskaffelser

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	44
Innholdsfortegnelse	77
1 Innledning.....	99
1.1 Bestilling.....	99
1.2 Bakgrunn.....	99
1.3 Problemstillinger.....	1010
1.4 Metode	1111
1.5 Rapportens oppbygging	1212
2 Namsos industribyggeselskap	1414
2.1 Datterselskap	1414
2.2 Økonomi.....	1515
3 Utøvelse av eierskapet	1717
3.1 Problemstilling	1717
3.2 Revisjonskriterier.....	1717
3.3 Namsos kommune som eier	1818
3.3.1 Styringsdokumenter	1818
3.3.2 Utøvelse av eierskapet.....	2323
3.3.3 Styret i konsern.....	2525
3.4 Vurdering.....	2626
3.4.1 Styringsdokumenter	2626
3.4.2 Utøvelse av eierskapet.....	2828
3.4.3 Styret i konsern.....	2929
3.5 Utfordringer med gjennomgående styret i konsern	3030
4 Kommunikasjon mellom eier og selskap.....	3535
4.1 Problemstilling	3535
4.2 Revisjonskriterier	3535
4.3 Eierkommunikasjon	3535
4.3.1 Generalforsamlingen er arena for selskapsstyring	3535
4.3.2 Eiermøter	3636
4.3.3 Representere selskapet	3737
4.4 Vurdering.....	3838
4.4.1 Generalforsamlingen er arena for selskapsstyring	3838
4.4.2 Eiermøter	3838
4.4.3 Representere selskapet	3939
5 Oppfølging av målsettinger	4040
5.1 Problemstilling	4040
5.2 Revisjonskriterier.....	4040
5.3 Arbeid mot målsettinger.....	4040
5.3.1 Selskapets virksomhet	4141

5.3.2	Forretningsmessige prinsipper	<u>4545</u>
5.4	Vurdering.....	<u>5151</u>
5.4.1	Selskapets virksomhet	<u>5151</u>
5.4.2	Forretningsmessig drift.....	<u>5353</u>
6	Høring	<u>5656</u>
6.1	Høringssvar fra eierrepresentant	<u>5656</u>
6.2	Høringssvar fra styreleder	<u>5656</u>
6.3	Høringssvar fra daglig leder.....	<u>5757</u>
7	Konklusjoner og anbefalinger	<u>5858</u>
7.1	Konklusjon.....	<u>5858</u>
7.2	Anbefalinger	<u>5959</u>
	Kilder	<u>6060</u>
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	<u>6161</u>
	Vedlegg 2 – Høringssvar fra eierrepresentant	<u>6868</u>
	Vedlegg 3 – Høringssvar fra styreleder	<u>7474</u>
	Vedlegg 4 – Høringssvar fra daglig leder.....	<u>7676</u>

Tabell

Tabell 1.	Opplysninger om Namsos Industribyggeselskap AS	<u>1414</u>
Tabell 2.	Opplysninger om datterselskapene	<u>1414</u>
Tabell 3.	Økonomiske nøkkeltall Namsos Industribyggeselskap AS	<u>1515</u>
Tabell 4.	Økonomiske nøkkeltall Rock City AS	<u>1515</u>
Tabell 5.	Økonomiske nøkkeltall Sjøtomta AS	<u>1515</u>
Tabell 6.	Økonomiske nøkkeltall Søren R Thornæs veg 10	<u>1616</u>
Tabell 7.	Økonomiske nøkkeltall Finn Christiansens veg 1	<u>1616</u>
Tabell 8.	Økonomiske nøkkeltall Abel Meyers gate 30.....	<u>1616</u>
Tabell 9.	Eierdokument og vedtektsfestet formål.....	<u>2222</u>
Tabell 10.	Målsettingene i eierstrategien sortert på <i>skal</i> og <i>kan</i>	<u>4141</u>

1 INNLEDNING

I dette kapittelet presenteres bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Namsos kommune bestilte 19.01.2021, sak 03/21, en forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll av Namsos Industribyggeselskap AS (NIB AS). Namsos Industribyggeselskap AS er prioritert først i *Plan for eierskapskontroll 2020-2024*. I helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse er behovet for forvaltningsrevisjon i selskapet begrunnet med at selskapet er heleid av kommunen og at det utfører tjenester innenfor næring (Revisjon Midt-Norge 2019). Det var lagt opp til en eierskapskontroll av selskapet i 2019, men denne ble utsatt ettersom retningslinjene for selskapet nettopp var blitt endret.

I møtet 19.01.2021 ga kontrollutvalget følgende innspill til tema:

- Kommunens Eiermelding og strategi
- Kommunikasjon mellom eier og selskap
- Overordnede målsettinger 1,4 og 6 (jf. problemstilling 3)

Revisor var til stede i møtet og noterte innspill. Det ble bedt om at risikoer knyttet til de tre andre overordnede målsettingene også ble vurdert i prosjektplanprosessen og eventuelt andre risikoer.

1.2 Bakgrunn

Namsos Industribyggeselskap AS er et heleid kommunalt aksjeselskap stiftet i 1972 (www.namsosib.no). Namsos kommune sin visjon for selskapet er at det skal være *et verktøy for Namsos kommune i nærings- og samfunnsutvikling*.

Selskapets vedtektsfestede formål er:

Leie, kjøp og salg av tomtegrunn, oppføring av industribygg, boliger, samt andre bygg innen kommunen og på forretningsmessig grunnlag drive utleie og/eller salg av slike bygg. Med sikte på å fremme industri- og næringsvirksomhet i kommunen, skal selskapet kunne skaffe passende lokaler til rimelig leie for bedrifter som flytter til eller etablere seg i kommunen. For å fremme industri-, service- og forretningsvirksomhet i kommunen kan selskapet også kjøpe aksjer i etablerte bedrifter eller gå inn med aksjekapital i nye selskaper.

I Namsos kommune sitt eierdokument for Namsos Industribyggeselskap AS, vedtatt i kommunestyret 27.09.2018, framgår selskapets overordnede målsettinger:

1. NIB skal være et verktøy for Namsos kommune til å bygge, eie og drive bygninger, samt erverve areal til forretnings-, industri-, og boligområder i kommunen. I tillegg skal NIB være en pådriver med tanke på sosial boligpolitikk og boligpolitikk generelt.
2. NIB kan være en langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter i Namsos.
3. NIB kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg).
4. NIB kan eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling.
5. NIB skal drives etter forretningsmessige prinsipper.
6. NIB kan være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase.

Kommunens eierdokument inneholder også strategier for hvordan de ulike målene skal nås. Målene oppgitt i på selskapets hjemmeside er ikke helt identiske med de som står skrevet i eierdokumentet. Revisor forholder seg til målene i eierdokumentet.

I følge www.proff.no har selskapet fire heleide datterselskap. Det er

- Sjøtomta AS
- Abel Meyers Gate 30
- Søren R Thornæs Veg 10 AS (Namdalshagen)
- Finn Christiansens Veg 1 AS (Nord Universitet)

Rock City Namsos AS er også et heleid datterselskap av Namsos Industribyggeselskap AS, men det går ikke fram av www.proff.no.

Søren R Thornæs veg 10 og Finn Christiansens veg 1 ble fisjonert ut av Namsos Industribyggeselskap AS i 2018, med regnskapsmessig effekt fra 01.01.2018.

Namsos Industribyggeselskap AS ledes av et styre på fem personer og Nord-Trøndelag Næringssservice ved Randi Dille er innleid daglig leder. Selskapet har ingen ansatte.

1.3 Problemstillinger

Revisor har utarbeidet følgende problemstillinger, hvor de to første er knyttet til eierskapskontroll. Den andre problemstillingen berører også selskapet, ettersom det er snakk om kommunikasjon mellom to parter. Den siste problemstillingen er forvaltningsrevisjon av selskapet. Nummereringen i problemstilling tre henviser til nummereringen i eierdokumentet.

Problemstillinger:

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?
3. Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger 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
 - (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

Eierskapskontrollen avgrenses til:

- 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

Revisor har avgrenset forvaltningsrevisjonen av selskapet, problemstilling tre, til å omfatte fem av seks målsettinger som eier har satt for selskapet. Målsetting tre om at Namsos Industribyggeselskap AS kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg) er utelatt. Videre er problemstilling fem 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 Namsos Industribyggeselskap AS arbeider med, men sett nærmere på måten selskapet arbeider på.

1.4 Metode

Eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i kommunale dokumenter og vedtak samt styringsdokumenter for selskapet, inkludert saker og protokoller fra generalforsamling og styret.

Revisor har bedt om og fått tilsendt styreprotokoller og generalforsamlingsprotokoller fra Namsos Industribyggeselskap for 2018 og framover, samt styreprotokoller og generalforsamlingsprotokoller fra datterselskapene fra 2019 og framover. Videre har revisor hentet inn forvalteravtaler mellom morselskapet og datterselskapene.

Revisor har bedt om og fått tilsendt spesifikke regnskapsdata. Dette omfatter oversikt over Namsos Industribyggeselskap AS sine transaksjoner med eier og datterselskap (reskontro), samt mellom eier og datterselskap. Ettersom mange av transaksjonene mellom mor og datterselskap er ført direkte mot fordrings- og gjeldskontoer i regnskapet, så er også oversikt over disse hentet ut. Det er hentet ut informasjon fra Brønnøysundregistrene og fra www.proff.no.

Det er gjennomført et digitalt gruppeintervju med formannskapet som eierrepresentant. Et gruppeintervjuet med formannskapet som eier kan by på utfordringer fordi det kan være ulike politiske oppfatninger som kan prege svarene. Samtidig skal eier enten det er enkeltpersoner eller en virksomhet framstå med en stemme. I intervjuet tok ordfører rollen som talsperson for et samlet formannskap og revisor unngikk å utfordre eier med spørsmål som berørte politiske uenigheter. I løpet av intervjuet kom det synspunkter som det ikke nødvendigvis trengte å være politisk enighet bak, men dette ble ikke diskutert nærmere.

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 oppfølgings spørsmål på e-post som er besvart.

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

1.5 Rapportens oppbygging

I dette innledende kapitlet er bestillingen og bakgrunnen for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Namsos Industribyggeselskap gjennomgått. I tillegg er det redegjort for problemstillinger og metode.

I kapittel 2 er selskapet Namsos Industribyggeselskap presentert sammen med de fem datterselskapene.

Kapittel 3 handler om eierskapskontroll og tar for seg selskapets styringsdokumenter, kommunens utøvelse av eierskapet og styresammensetning i konsern. Siste del av kapitlet er en beskrivende del som utdyper forholdet mellom styrer i mor- og datterselskap.

Kapittel 4 handler om kommunikasjon mellom eier og selskapet. Dialogen med kommunen som eier er en del av eierskapskontrollen. Dialog mellom selskapet og kommunen om daglig drift hører naturlig til forvaltningsrevisjon av selskapet.

Kapittel 5 er forvaltningsrevisjon av selskapet og da med vekt på hvordan selskapet arbeider med de målsettingene som kommunen har satt for selskapet i sin eierstrategi.

I kapittel 6 orienteres det om håndteringen av høringssvarene.

Kapittel 7 er revisors konklusjon og anbefalinger.

Revisjonskriteriene som er benyttet i kapittel 3-5 er utledet i vedlegg ett.

2 NAMSOS INDUSTRIBYGGESELSKAP

Namsos Industribyggeselskap er et aksjeselskap som eies av Namsos kommune. Tabell 1 inneholder opplysninger om styret og selskapets formål. Stiftelsesår ifølge Brønnøysundregistrene er 1970, mens på selskapets hjemmeside er stiftelsesår oppgitt til 1972.

Tabell 1. Opplysninger om Namsos Industribyggeselskap AS

	Stiftet	Styre
Namsos Industribyggeselskap AS	29.09.1970	Øistein Aagesen (styreleder) Marit Elisabeth Haukø Rolf Håvard Ovesen Bjørnar Schei Trine Pedersen Fagerhaug
FORMÅL: Leie, kjøp og salg av tomtegrunn, oppføring av industribygg, boliger, samt andre bygg innen kommunen og på forretningsmessig grunnlag drive utleie og/eller salg av slike bygg. Med sikte på å fremme industri og næringsvirksomhet i kommunen, skal selskapet kunne skaffe passende lokaler til rimelig leie for bedrifter som flytter til eller etablere seg i kommunen. For å fremme industri-, service og forretningsvirksomhet i kommunen kan selskapet også kjøpe aksjer i etablerte bedrifter eller gå inn med aksjekapital i nye selskaper.		

Kilde: Brønnøysundregistrene

2.1 Datterselskap

Namsos Industribyggeselskap AS har fem datterselskap. Fram til fisjon høsten 2018 var selskapene Søren R Thornæs veg 10 og Finn Christiansens veg 1 en del av Namsos Industribyggeselskap AS. I tabell 2 er det en oversikt over datterselskapene med styre og formål.

Tabell 2. Opplysninger om datterselskapene

	Stiftet	Styre	Formål
Rock City AS	15.08.2005	Øistein Aagesen Marit Elisabeth Haukø Rolf Håvard Ovesen Bjørnar Schei Trine Pedersen Fagerhaug	Etablere og drive Rock City Namsos med virksomhet innenfor rock og populærmusikk samt tilgrensende virksomhet i andre deler av underholdningsbransjen, herunder: ...
Sjøtomta AS	31.08.2005	Øistein Aagesen Marit Elisabeth Haukø Rolf Håvard Ovesen Bjørnar Schei	Handel, kjøp, salg og utleie av eiendom.
Søren R Thornæs veg 10	16.10.2018	Øistein Aagesen Marit Elisabeth Haukø Rolf Håvard Ovesen Bjørnar Schei Trine Pedersen Fagerhaug	Å eie og investere i fast eiendom eller selskap som eier, drifter og utvikler fast eiendom.
Finn Christiansens veg 1	16.10.2018	Øistein Aagesen Marit Elisabeth Haukø Rolf Håvard Ovesen Bjørnar Schei Trine Pedersen Fagerhaug	Å eie og investere i fast eiendom eller selskap som eier, drifter og utvikler fast eiendom.
Abel Meyers gate 30 AS	09.09.2019	Øistein Aagesen Marit Elisabeth Haukø Rolf Håvard Ovesen Bjørnar Schei Trine Pedersen Fagerhaug	Å eie og investere i fast eiendom eller selskap som eier, drifter og utvikler fast eiendom.

Kilde: Brønnøysundregistrene

2.2 Økonomi

I tabellene under er det gjengitt omsetning, driftsresultat, årsresultat og egenkapital for morselskapet og datterselskapene, samt økonomiske nøkkeltall. Opplysningene er hentet fra www.proff.no.

Tabell 3. Økonomiske nøkkeltall Namsos Industribyggeselskap AS

	2019	2018
Omsetning i tusen kroner	1 446	1 401
Driftsresultat i tusen kroner	472	450
Årsresultat i tusen kroner	595	1 685
Egenkapital i tusen kroner	28 116	27 521
Totalrentabilitet	4,7	4,7
Resultat av driften i prosent	32,6	32,1
Egenkapitalens rentabilitet før skatt i prosent	2,7	8,1
Likviditetsgrad 1	8,99	4,12
Egenkapitalandel i prosent	96,3	24,3
Gjeldsgrad	0	3,1

Kilde: www.proff.no

Tabell 4. Økonomiske nøkkeltall Rock City AS

	2019	2018
Omsetning i tusen kroner	171	276
Driftsresultat i tusen kroner	-290	-860
Årsresultat i tusen kroner	-317	-869
Egenkapital i tusen kroner	-529	-12
Totalrentabilitet	-48,8	-65,5
Resultat av driften i prosent	-169,6	-311,6
Egenkapitalens rentabilitet før skatt i prosent	117,2	14,4
Likviditetsgrad 1	0,04	0,05
Egenkapitalandel i prosent	-121,6	-1,6

Kilde: www.proff.no

Tabell 5. Økonomiske nøkkeltall Sjøtomta AS

	2019	2018
Omsetning i tusen kroner	0	0
Driftsresultat i tusen kroner	-28	-27
Årsresultat i tusen kroner	-6	-3
Egenkapital i tusen kroner	3 010	3 016
Totalrentabilitet	0	-0,8
Resultat av driften i prosent	-	-
Egenkapitalens rentabilitet før skatt i prosent	-0,3	-1,2
Likviditetsgrad 1	85,5	3,89
Egenkapitalandel i prosent	82,1	78,3
Gjeldsgrad	0,2	0,3

Kilde: www.proff.no

Tabell 6. Økonomiske nøkkeltall Søren R Thornæs veg 10

	2019	2018
Omsetning i tusen kroner	10 002	9 654
Driftsresultat i tusen kroner	479	632
Årsresultat i tusen kroner	-1 162	-1 163
Egenkapital i tusen kroner	10 415	11 577
Totalrentabilitet	0,8	1,1
Resultat av driften i prosent	4,8	6,5
Egenkapitalens rentabilitet før skatt i prosent	-13,6	-11,5
Likviditetsgrad 1	0,55	0,14
Egenkapitalandel i prosent	17,2	18,6
Gjeldsgrad	4,8	4,4

Kilde: www.proff.no

Tabell 7. Økonomiske nøkkeltall Finn Christiansens veg 1

	2019	2018
Omsetning i tusen kroner	8 823	8 581
Driftsresultat i tusen kroner	4 613	4 641
Årsresultat i tusen kroner	2 580	2 794
Egenkapital i tusen kroner	8 004	5 419
Totalrentabilitet	10	10,4
Resultat av driften i prosent	52,3	54,1
Egenkapitalens rentabilitet før skatt i prosent	49,3	62,3
Likviditetsgrad 1	1,53	0,02
Egenkapitalandel i prosent	16,6	12
Gjeldsgrad	5	7,3

Kilde: www.proff.no

Tabell 8. Økonomiske nøkkeltall Abel Meyers gate 30

	2019
Omsetning i tusen kroner	72
Driftsresultat i tusen kroner	-4
Årsresultat i tusen kroner	-3
Egenkapital i tusen kroner	1 487
Totalrentabilitet	0
Resultat av driften i prosent	-5,6
Egenkapitalens rentabilitet før skatt i prosent	-0,2
Likviditetsgrad 1	0,26
Egenkapitalandel i prosent	19,8
Gjeldsgrad	4,1

Kilde: www.proff.no

3 UTØVELSE AV EIERSKAPET

Dette kapitlet handler om hvordan Namsos kommune utøver eierskapet i Namsos Industribyggeselskap AS (NIB AS).

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet eierskap:

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

Revisor har avgrenset eierskapskontrollen til å omfatte utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter, utøvelse av eierskapet, styresammensetning (kompetanse og godtgjørelse) i mor- og datterselskap samt habilitetsvurderinger. Kapittel 3.5 er et beskrivende kapittel som utdyper forholdet mellom styrer i mor- og datterselskap i konsern.

3.2 Revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriterier er:

- Kommuneloven
- Aksjeloven
- Kommunes Sentralforbund sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Norsk utvalg for eierstyring sin anbefaling om eierstyring og selskapsledelse (NUES)

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg ett. Kriteriene er delt i tre, ett sett om styringsdokumenter, ett sett om utøvelse av eierskapet og revisjonskriteriet om styrer i konsern.

Styringsdokumenter:

- Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som bør inneholde:
 - Oversikt over eierskap og samarbeid
 - Prinsipper for eierstyring
 - Juridisk styringsgrunnlag for de ulike eierformene
 - Formål og selskapsstrategi
 - Samfunnsansvar
- Kommunen bør gjøre en prinsipiell avklaring om godtgjørelse til styret
- Kommunen bør jevnlig revidere styringsdokumentene

- Vedtektene skal inneholde de minimumskravene som aksjeloven setter og bør tydelig angi den virksomheten selskapet skal drive

Utøvelse av eierskapet:

- Kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierrepresentanter
- Valgkomite bør vedtektsfestes
- Styrets samlede kompetanse bør være tilpasset selskapets virksomhet
- Styret bør etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet

Styrer i konsern:

- Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styrene i datterselskap

3.3 Namsos kommune som eier

I dette kapitlet presenteres data om Namsos kommune sin utøvelse av eierskapet i Namsos Industribyggeselskap AS.

3.3.1 Styringsdokumenter

Følgende styringsdokumenter omtales i fortsettelsen:

- Eiermelding – politisk vedtatt 18.06.2020
- Eierdokument – politisk vedtatt 27.09.2018
- Eiendomsstrategi – politisk vedtatt 11.02.2021
- Vedtekter – vedtatt i generalforsamling 16.10.2018

Innholdet i Namsos kommune sitt eierdokument for Namsos Industribyggeselskap er også tema i kapittel fem. Det omtales også som eierstrategien fordi eierdokumentet inneholder målsettinger og strategi.

I eierskapsintervjuet med formannskapet blir det pekt på at mye av gjeldende styringsdokumenter er vedtatt før kommunesammenslåingen i 2020. Samtidig er det opp til formannskapet hvor aktivt kommunestyret skal være i arbeidet med å spisse satsninger innenfor selskapets målsettinger. Etter kommunesammenslåingen er det flere politikere som er ny og som ikke kjenner til bakgrunnen for eierskapet, og som ikke har reflektert over Namsos Industribyggeselskap AS og formannskapet sitt ansvar som eier av selskapet.

Eiermelding

Namsos kommune vedtok kommunens eiermelding 18.06.2020, sak 90/20. I saksframlegget går det fram at eiermeldingen er utarbeidet med bakgrunn i kommunelovens krav. Videre at

eiermeldingen legger til grunn at det utarbeides klare eierstrategier for hvert enkelt selskap som er tydelig på formålet med det enkelte selskap og hvilke strategier som gjelder for selskapets drift og utvikling. Eiermeldingens hovedkapittel er foruten en innledning:

- Kommunalt eierskap (ulike organisasjonsformer)
- Overordnede prinsipper for eierstyring (1) samfunnsansvar, 2) rutiner for eierstyring, 3) forholdet til formelle organer i foretak, selskaper og stiftelser og 4) innsyn, tilsyn og kontroll
- Namsos kommunes eierskap (17 eierskap)

I eiermeldingen presiseres det at samfunnsansvar omfatter at selskapets strategiske mål skal nedfelles i vedtektene. De strategiske målene skal klart reflektere den rolle selskapet har for kommunen og dens innbyggere. Videre skal alle heleide selskaper ha en etisk plattform tilsvarende den Namsos kommune selv har. Styreleder forteller at styret er godt kjent med kommunes etiske plattform, både fordi styrerepresentanter er politisk valgt og fordi daglig leder også er politiker. Det framgår ikke av styreprotokollene som er undersøkt, at styret har behandlet kommunens etiske plattform.

Namsos Industribyggeselskap AS trekkes fram som kommunens redskap for deltakelse i lokal næringsutvikling. Dette kan være å delta med mindre andeler i selskapsdannelser i egen kommune eller distrikt. Slik deltakelse kan ha strategiske målsettinger, være av mer symbolsk art eller som mindre andeler av risiko i en etableringsfase. Videre står det at Namsos kommune skal vurdere å selge små eierandeler i selskaper der eierskapet ikke har strategisk eller lokalt symbolsk verdi. Alternativt overføre eierandeler i selskaper hvor kommunen har små eierandeler og det ikke forventes aktivt eierskap fra kommunen side, til Namsos Industribyggeselskap AS. Selskapets virksomhet er nærmere omhandlet i kapittel fem.

I eiermeldingen står det at godtgjørelse til styrets leder og styremedlemmer skal reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar. I tillegg kan kompetanse, tidsforbruk og virksomhetens kompleksitet vektlegges. Videre skal eier arbeide for at det føres en nøktern linje med hensyn til godtgjørelse for verv i offentlig eide virksomheter.

I eiermeldingen vises det til tre ulike styringsdokumenter. Det er vedtekter, eierdokument og årsmelding. Der går det fram at vedtektene skal gjengi eiernes formål med selskapet og en overordnet strategi for hvordan disse skal nås. Det skal fastsettes krav for hvert selskap om tilbakemelding til eierne om måloppnåelse på eiernes formål og behandling av dette i kommunestyret. For aksjeselskap der eierskapet er finansielt motivert, skal kommunen formulere krav/forventninger til avkastning. I generalforsamlingene i 2019 og 2020 er det ikke lagt fram årsmelding for Namsos Industribyggeselskap AS.

Alle heleide selskap skal utarbeide et eierdokument som skal fungere som et styringsdokument. Dokumentet skal behandles i kommunestyret og revideres minimum en gang per valgperiode og da i etterkant av eiermeldingen. Det er utarbeidet et eierdokument for Namsos Industribyggeselskap AS som ble vedtatt av kommunestyret 27.09.2018. Eierdokumentet er omtalt i neste avsnitt.

Alle selskap hvor kommunen har minst 50 prosent eierandel, skal hvert år utarbeide årsmelding som redegjør for måloppnåelse på både økonomiske og politiske mål, samt mål knyttet til ivaretagelse av samfunnsansvar. Årsmeldingene skal forelegges kommunestyret som referatsak og kommunestyret kan delegere den politiske behandlingen til formannskapet. I generalforsamlingsprotokollene fra 2019 og 2020 er ikke behandling av årsmelding protokollert.

Eiermeldingen omtaler også eiermøter. Dette omtales i kapittel 4

I kommunens eiermelding gjøres det følgende vurdering om selskapet:

Namsos Industribyggselskap AS er heleid av kommunen og et strategisk viktig verktøy for realisering av politisk vedtatte mål. Styring skjer gjennom generalforsamling og politisk vedtatt eierdokument for selskapet. Selskapet forvalter flere datterselskap, deriblant Rock City Namsos AS. Namsos kommune skal ha et svært langsiktig perspektiv på sitt eierskap i selskapet.

Styreleder forteller at eiermeldingen legges til grunn når det jobbes med selskapets strategi.

Eierdokument

Namsos kommune sitt eierdokument for Namsos Industribyggeselskap AS ble vedtatt i kommunestyret 27.09.2018. Eierdokumentet inneholder visjon, overordnede målsettinger (jf. kapittel 1.2) og strategier. Målsettingene i eierdokumentet er tema i kapittel fem.

Formannskapet forteller at eierdokumentet er vedtatt i formannskapet, men så langt man kan huske er det ikke vedtatt i generalforsamlingen. Eventuelle ulikheter og avvik mellom eierdokumentet og selskapets vedtektsfestede formål er ikke en problemstilling det er reflektert over. Det ble jobbet mye med eierdokumentet da dette ble gjennomgått og endret i 2018.

Gjennomgangen av generalforsamlingsprotokoller viser at eierdokumentet ikke er lagt fram i generalforsamlingen. Gjennomgangen av styreprotokoller viser at styret ikke har behandlet eierdokumentet som kommunen har vedtatt. Styreleder forteller at strategien for Namsos Industribyggeselskap vil være sammenfallende med strategien i eierdokumentet.

Styreleder informerer om at prosessen med utformingen av eierdokumentet skjedde før han tiltrådte styret, men ut fra den informasjon som styreleder har fått, ble eierdokumentet utformet av kommunestyret uten medvirkning fra Namsos Industribyggeselskap AS. Daglig leder forteller at selskapet ikke var involvert i utformingen, men at selskapet fikk det oversendt og at det bygde på et tidligere eierdokument. Eierdokumentet har i ettertid vært førende for styrets drøftinger av saker av strategisk karakter.

Styreleder forteller at eierdokumentet datert 27.09.2018 er styringsdokumentet som ligger til grunn for styrets arbeid. Det er ikke slik at dokumentet tas fram i hvert styremøte, men dokumentet viser områdene hvor Namsos Industribyggeselskap skal brukes som verktøy for Namsos kommune.

Eiendomsstrategi

Namsos kommune vedtok *Eiendomsstrategi 2021-2025* den 11.02.2021, sak 3/2021. Dokumentet eiendomsstrategi omhandler målsetninger og strategiske føringer for eiendomsforvaltningen. Formålet med eiendomsstrategien er å ha en langsiktig og helhetlig plan for vedlikehold og rullering av bygningsmassen. Eiendomsstrategien danner grunnlag for hvordan Namsos kommune skal organisere, styre og lede sin eiendomsforvaltning og på hvilket grunnlag denne skal utøves.

Eiendomsstrategien sier at det er viktig at kommunens eiendomsvirksomhet har et helhetlig eierskap og er underlagt helhetlig styring og ledelse med tydelig ansvar og roller. Eiendomsmassen må ses på og styres som en portefølje på tvers av sektorer, organisatoriske enheter og selskaper for å sikre helhet, utvikling og optimalisering. Namsos kommune har behov for et helhetlig og tydelig eierskap til eiendomsområdet gjennom uttalte mål.

Det går fram at Namsos kommune også eier andre aksjeselskaper som er eiendomsselskap. Det er i tillegg til Namsos Industribyggeselskap AS, Forsikringsgården AS og Namsos Kulturhus Eiendom AS. Videre står det at organisering i aksjeselskap kan være fornuftig for noen eiendommer. Dette gjelder i første rekke eiendommer som kommunen eier sammen med andre, eiendommer som opererer i markedet eller hvor det på annet grunnlag er formålstjenlig med prinsippet om en armlengdes avstand¹ til aktiviteten.

I eiendomsstrategien vurderes det ikke som hensiktsmessig å ha all eiendom i ett aksjeselskap. Hovedtyngden av bygningsmassen er formålsbygg og skal støtte tjenesteproduksjon,

¹ Prinsippet om armlengdes avstand kan knyttes til transaksjoner mellom nærstående med referanse til aksjelovens §3-8. Dette omfatter transaksjoner mellom selskapet, selskapets aksjonærer, styremedlemmer, daglig leder, en aksjeeiers morselskap eller nærstående til disse.

og bør derfor være under tydelig politisk styring og ordinære helhetlige ledelsesstrukturer i kommunen. Konklusjonen i eiendomsstrategien er at eiendommer i hovedsak skal være i kommunalt eie med direkte politisk styring. Et fåtall utviklingseiendommer, eiendommer med spesielt driftsformål samt der eierforholdet tilsier det kan likevel organiseres som AS.

I intervjuet med formannskapet sier eier at det i ytterste konsekvens kan bli konkurranse mellom kommunen og Namsos Industribyggeselskap AS, men det oppleves ikke at det er det i dag.

Vedtakter

Namsos Industribyggeselskap AS sine vedtekter er vedtatt siste gang i ekstraordinær generalforsamling 16.10.2018. Vedtekter for datterselskapene Søren R Thornæs vei 10 og Finn Christiansens veg 1 er datert samme dag ettersom disse to selskapene ble fisjonert ut fra Namsos Industribyggeselskap AS da.

Vedtektene angir selskapets formål i §2. Tabellen under sammenstiller formålet i vedtektene med de føringene som ligger i eierstrategien.

Tabell 9. Eierdokument og vedtektsfestet formål

Eierdokument 27.09.2018	Vedtektsfestet formål 16.10.2018
<p>1. NIB skal være et verktøy for Namsos kommune til å bygge, eie og drive bygninger, samt erverve areal til forretnings-, industri-, og boligområder i kommunen. I tillegg skal NIB være en pådriver med tanke på sosial boligpolitikk og boligpolitikk generelt.</p> <p>2. NIB kan være en langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter i Namsos.</p> <p>3. NIB kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg).</p> <p>4. NIB kan eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling.</p> <p>5. NIB skal drives etter forretningsmessige prinsipper.</p> <p>6. NIB kan være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase.</p>	<p>Leie, kjøp og salg av tomtegrunn, oppføring av industribygg, boliger, samt andre bygg innen kommunen og på forretningsmessig grunnlag drive utleie og/eller salg av slike bygg. Med sikte på å fremme industri og næringsvirksomhet i kommunen, skal selskapet kunne skaffe passende lokaler til rimelig leie for bedrifter som flytter til eller etablere seg i kommunen.</p>

Vedtektene inneholder selskapets foretaksnavn, virksomhet (formål), aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende. Aksjelovens §2-2 andre ledd sier at dersom selskapet ved sin

virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning. Selskapets vedtekter har ikke bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

Utover kravene i aksjeloven inneholder vedtektene bestemmelser som innskrenker aksjenes omsettelighet, valg av styret, herunder bør-krav om innsikt i ulike fagområder, ansettelse av forretningsfører, generalforsamling, ekstraordinær generalforsamling og stemmegiving på generalforsamling. §7 sier at styret ansetter en forretningsfører som skal forestå den daglige ledelse, samt eventuelle øvrige funksjonærer. Forretningsfører kan møte på styremøter med talerett, men ikke stemmerett.

Vedtektene sier at generalforsamlingen i tillegg til saker som er nevnt i aksjeloven, skal trekke opp retningslinjer for leie og salg av tomter og /eller industribygg og fastsette grunnleggende leie og salgsvilkår. Styreleder forteller at selskapet har utleiemaler knyttet til utleieobjekter. I generalforsamlingsprotokollene fra 2019 og 2020 er det ikke saker som omhandler retningslinjer for leie og salg av tomter og eller industribygg, og heller ikke saker om grunnleggende leie- og salgsvilkår.

Generalforsamlingsprotokollene fra 2019 og 2020 sier ikke noe om valg av revisor, men det fastsettes honorar til revisor. I vedtektene står det at den ordinære generalforsamlingen skal tilsette revisor og bestemme dennes godtgjørelse. I Brønnøysundregistrene er E.K. Revisjon registret som selskapets revisor 20.12. 2018.

I eierskapsintervjuet med formannskapet er det en oppfatning at vedtektsendringer har skjedd både på initiativ fra eier og fra selskapet. Det har vært behov for oppdateringer og det har blitt tatt ut bestemmelser fra vedtektene. Et eksempel på vedtektsendring etter initiativ fra eier er det om sosial boligbygging. I en periode var Namsos Industribyggeselskap AS offensiv og ønsket å tenke nytt. Det ble blant annet diskutert om selskapet skulle overta all eiendomsforvaltning i kommunen. Målsettingen om boligpolitikk har bare vært i teorien foreløpig. Namsos Industribyggeselskap AS har vært nytenkende i forhold til hvilken rolle selskapet skal ha, men det er ikke sikkert at dette har blitt fulgt opp i vedtektene. Revisor finner at 16.10.2018 er dato for siste revisjon av vedtektene og denne datoen er sammenfallende med opprettelsen av datterselskapene Søren R Thornæs veg 10 AS og Finn Christiansens veg 1 AS. Målsettingen om boligpolitikk ligger ikke inne i vedtektene fra 16.10.2018.

3.3.2 Utøvelse av eierskapet

Det er formannskapet som utøver kommunens eierskap i Namsos Industribyggeselskap AS. I eierintervjuet med formannskapet kommer det fram at formannskapet har fungert som

eierrepresentant siden 2014, og tidligere var ordføreren eierrepresentant i generalforsamling. Formannskapet er litt usikker på hva som var årsaken til endringen den gangen, men det kan være knyttet til at ordfører ikke skulle sitte med ansvaret alene. Dagens ordfører har ikke erfaring med annet enn at formannskapet utøver eierskapet og har ingen dårlige erfaringer med den ordningen. Det er et kollegium å diskutere med, og det gjør at flere har et sterkere forhold til selskapet og eierdokumentet. Formannskapet ble valgt til eierrepresentant i kommunestyremøtet 22.05.2014, sak 32/14.

Det gjennomføres ikke eget formøte før generalforsamlingen, men formannskapets medlemmer mener at det likevel er slik at ulike spørsmål diskuteres litt mer uformelt i forkant av generalforsamlingen. Eksempel på slike saker er styrehonorar. Dette gjøres for at formannskapet er forberedt til generalforsamlingen.

Valg av styret skjer i generalforsamlingen hvor formannskapet utøver eierskapet. Ordfører foreslår kandidater og diskuterer dette med formannskapet. Det er ingen formalisert valgkomite.

Eiermeldingen omtaler sammensetning av styrer. Et styre skal sammensettes av personer med egnede personlige egenskaper som utfyller hverandres kompetanse. Selskapets formål må gjenspeiles i den samlede kompetansen i styret.

Formannskapet som eierrepresentant forteller at det hovedsakelig er kompetanse som vektlegges når det skal velges styre til selskapet. Kommunen er bevisst på at det ikke er bare skal vektlegges økonomisk kompetanse, men at styremedlemmer også har samfunns- perspektivet for øyet. Som verktøy for kommunen er dette viktig. Politisk erfaring er også viktig, mener formannskapet.

Når det gjelder styrets samlede kompetanse mener styreleder at selskapet er ganske godt rigget og ser ingen åpenbare mangler i kompetansen. Styret har medlemmer som har byggeteknisk bakgrunn, og har politisk valgte representanter som har *et øye* for de politiske føringene generelt og det boligpolitiske aspektet spesielt. Styreleder har lang erfaring med å strukturere styrearbeid og har lang erfaring både fra selskapsstyrer og fra konsernstyrer. Styreleder mener at styret er et bra team til sammen. Styreleder har fått spørsmål fra eier om hvilken kompetanse som er ønskelig i styret. Styreleder er ikke kjent med at det er stilt kompetansekrav til styret, men er sikker på at både eier og tidligere styreleder drøftet kompetansekrav i forbindelse med styresammensetningen. Vedtektenes §6 sier at samlet styre bør representere innsikt i økonomisk, industriell, reguleringsmessige og bygningstekniske spørsmål.

I eiermeldingen står det at styremedlemmer i morselskaper ikke bør sitte i styret i datterselskap. Dette for å hindre rolleblanding, fordi styret i morselskapet vil være generalforsamling

i datterselskapet. Styrer i konsern er omtalt under. Styrerepresentasjon som gir habilitetsproblematikk i kommunestyret eller i administrasjonen bør så langt som mulig unngås.

Eiermeldingen omtaler også godtgjørelse til styrets leder og styremedlemmer, og den sier at godtgjørelsen skal reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar. I tillegg kan kompetanse, tidsforbruk og virksomhetens kompleksitet vektlegges. Videre at Namsos kommune skal arbeide for at det føres en nøktern linje med hensyn til godtgjørelser for verv i offentlig eide virksomheter. Formannskapet forteller at kommunen ikke har overordnede prinsipper for fastsettelse av godtgjørelse til styret, men man prøver å se til andre selskaper. Honoraret skal være anstendig i forhold til jobben som skal gjøres, og styrehonorar i kommunalt eide selskaper skal verken være høyest eller lavest sammenlignet med andre. Av generalforsamlingsprotokollene går det fram at det ikke utbetales styrehonorar for styrearbeidet i datterselskapene.

Eierrepresentanten forteller at det gjøres habilitetsvurderinger i praksis. Ett medlem av styret i Namsos Industribyggeselskap AS sitter også i kommunestyret, og vil automatisk være inhabil ved behandling av saker som vedrører selskapet. Det samme gjelder daglig leder som er medlem av kommunestyret. Det ville vært naturlig at daglig leder, som politisk representant, var medlem i formannskapet. Vedkommende kunne ikke velges til medlem i formannskapet nettopp på grunn av habilitetsproblematikk. Denne situasjon er diskutert hos eier.

Namsos kommune har etiske retningslinjer, vedtatt 19.12.2019 som omhandler habilitet for ansatte i kommunen. Eiermeldinga sier at alle heleide selskap skal ha en etisk plattform lik den kommunen har. Revisor finner ikke at selskapet har vedtatt en etisk plattform hvor habilitetsregler er tatt inn.

3.3.3 Styret i konsern

Eier, Namsos kommune, med formannskapet som eierrepresentant, velger i generalforsamlingen styret i morselskapet Namsos Industribyggeselskap AS. Namsos Industribyggeselskap har fem heleide datterselskap hvor styret i Namsos Industribyggeselskap er generalforsamling i datterselskapene. En av oppgavene til generalforsamlingen er å velge styre i datterselskapene. Det utbetales ikke styrehonorar for styrearbeidet i datterselskapene ifølge generalforsamlingsprotokollene.

I kapittel to er styresammensetningen i alle styrene gjengitt basert på opplysningene i Brønnøysundregistrene. I Sjøtomta AS er det bare fire styremedlemmer og ett av styremedlemmene fra de andre selskapene er ikke oppført som styremedlem for Sjøtomta AS. I styreprotokoll fra styremøte i Sjøtomta AS 24. juni 2020 er dette styremedlemmet innkalt og har deltatt på styremøtet samt signert protokollen.

Kapittel 3.5 er en nærmere beskrivelse av funn som kan relateres til at det er gjennomgående styrer i konsernet.

3.4 Vurdering

3.4.1 Styringsdokumenter

Eiermelding

Revisjonskriteriet sier at kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som *skal* inneholde:

- Oversikt over eierskap og samarbeid
- Prinsipper for eierstyring
- Formål og selskapsstrategi

Eiermeldingen *bør* inneholde:

- Juridisk styringsgrunnlag for de ulike eierformene
- Samfunnsansvar

Namsos kommune vedtok eiermeldingen den 18.06.2020 og innholdet er i henhold til de lovkravene som settes til en eiermelding og kravene i KS sin anbefaling.

Revisor vurderer at Namsos kommune har en eiermelding som følger lovens krav og KS sin anbefaling.

Godtgjørelse til styret

Revisjonskriteriet sier at kommunen bør gjøre en prinsipiell avklaring om godtgjørelse til styret.

Revisor finner at eiermeldingen gir føringer for godtgjørelse til styret. Formannskapet oppfatter ikke at kommunen har overordnede prinsipper for fastsettelse av godtgjørelse. Dette kan skyldes at formannskapet mener at føringene i eiermeldingen ikke er tilstrekkelig eller at formannskapet ikke er klar over de føringene som ligger i eiermeldingen.

Revisor vurderer at kommunen har gjort en prinsipiell avklaring om godtgjørelse til styret i eiermeldingen, men at det er liten bevissthet omkring føringene.

Revidering av styringsdokumenter

Revisjonskriteriet sier at kommunen jevnlig bør revidere styringsdokumentene.

Revisor finner at kommunen har en eiermelding fra 2020 og et eierdokument for Namsos Industribyggeselskap AS fra 2018. Eierdokumentet er politisk vedtatt, men ikke forankret i

selskapet. Det betyr at den i beste fall vil fungere som en ramme for eierrepresentantens utøvelse av eierskapet. Eierdokumentet er vedtatt i kommunestyret omkring tre uker før ekstraordinær generalforsamling (formannskapet) vedtar nye vedtekter for selskapet. Revisor er av den oppfatning at generalforsamlingen burde ha endret det vedtektsfestede formålet slik at det ble i henhold til den eierstrategien kommunen nettopp hadde vedtatt. Eksempelvis inngår sosial boligpolitikk i eierstrategien, men ikke i vedtektsfestet formål.

Generalforsamlingen er den arenaen eier aktivt kan gi styringssignaler. Konsernorganiseringen i Namsos Industribyggeselskap AS medfører at virksomheten i morselskapet er å eie andre selskaper. Flere av virksomhetsområdene som beskrives både i vedtektsfestet formål og i eierstrategien er virksomhet som skjer i datterselskapene og som kommunen som eier kun har indirekte eierskap til.

Den nylig vedtatte eiendomsstrategien i kommunen omtaler i liten grad Namsos Industribyggeselskap AS. Kommunens Eiermelding gir føringer for utøvelse av eierskapet som burde vært tydeligere fulgt opp av eierorganet og inkludert i styringsdokumenter. Et eksempel på dette er at strategiske mål skal nedfelles i vedtektene, at kommunens etiske plattform er gjeldende, tilbakemelding til kommunen samt forventninger til avkastning hvis eierskapet er finansielt motivert. Det stilles også krav om årsmelding, men revisor finner ikke at dette er laget for 2018 og 2019. Kommunens Eiermelding setter noen krav som eierrepresentantene må sørge for kommer på plass. Flere av disse kravene kan imøtegås ved revidering av vedtektene slik at det blir samsvar mellom ulike føringer fra eier.

Revisor finner ikke at generalforsamlingen har fulgt opp og laget retningslinjer for leie og salg av tomter og/eller industribygg og fastsettelse av grunnleggende leie og salgsvilkår, som det står i vedtektenes §8 punkt f.

Revisor vurderer at eier har revidert styringsdokumenter, men at det er behov for ytterligere revidering for å sikre at det er sammenheng mellom styringsdokumenter, spesielt mellom Eiermelding, eierstrategi for selskapet og selskapets vedtekter.

Krav til vedtektene

Revisjonskriteriet er at vedtektene skal inneholde de minimumskravene som aksjeloven setter og bør tydelig angi den virksomheten selskapet skal drive.

Revisor finner at vedtektene til Namsos Industribyggeselskap følger kravene i aksjelovens §2-2 første ledd om minstekrav til vedtektene. Vedtektene har ikke bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning (aksjelovens §2-2 andre ledd), noe som indikerer at selskapet har som formål å skaffe eierne utbytte og dermed drive forretningsmessig. Det

betyr at generalforsamlingen står fritt til å disponere et overskudd med den begrensningen som styret setter for utbetaling av utbytte, jfr. §8-2 første ledd i aksjeloven. Dette går ikke tydelig fram av selskapets vedtekter. Ifølge vedtektenes §3 punkt b skal ordinær generalforsamling treffe bestemmelse om anvendelse av eventuelt overskudd. I eiermeldingen står det at for eierskap som er finansielt motivert skal det formuleres krav til avkastning.

Revisor vurderer at selskapets vedtekter inneholder de minimumskrav som aksjeloven setter, men at beskrivelsen av virksomheten (formål) ikke er helt i samsvar med praksis og eierstrategien.

3.4.2 Utøvelse av eierskapet

Eierrepresentanter

Revisjonskriteriet sier at kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierrepresentanter.

Revisor finner at formannskapet er valgt til å være eierrepresentant.

Revisors vurdering er at kommunen har valgt sentrale folkevalgte til å være eierrepresentant.

Valgkomite

Revisjonskriteriet sier at valgkomite bør vedtektsfestes.

Revisor finner at vedtektene ikke har bestemmelser om valgkomite. Det er heller ingen offisiell valgkomite, men aktuelle kandidater foreslås av ordfører og diskuteres med formannskapet i forkant av generalforsamlingen. Eier har også spurt styreleder om synspunkter på sammensetningen av kompetanse i styret. Eier er opptatt av kompetanse når styret velges.

Revisors vurdering er at det ikke er vedtektsfestet valgkomite.

Styrets kompetanse

Revisjonskriteriet sier at styrets samlede kompetanse bør være tilpasset selskapets virksomhet.

Revisor finner at eier har vurdert styrets kompetanse i forbindelse med valg av styret. Styreleder mener at styret har tilstrekkelig kompetanse. Verken eier eller styreleder henviser til kompetansekravene som finnes i vedtektene, noe som kan tyde på at det er liten bevissthet omkring de kompetansekravene som er nedfelt i vedtektene. Det kan synes som at eier er opptatt av at styret har flere kompetanser enn hva som framgår av vedtektene. Revisor har ikke undersøkt nærmere de enkelte styremedlemmenes kompetanse.

Når Namsos Industribyggeseelskap AS nå er et konsern med fem datterselskap, har det skjedd en omstrukturering av selskapet som kanskje utløser behov for annen kompetanse enn det som ble nedfelt i vedtektene tidligere. Eksempelvis er kanskje ikke bygningsteknisk kompetanse like viktig i et konsernstyre og i noen av datterselskapene. Konserndannelsen utløser et behov for kompetanse om selskapsrettslige forhold og styringsutfordringer i konsern. Basert på intervjuet med eier og styreleder er det ikke samsvar mellom de kompetanser som de peker på og det som er nedfelt i vedtektene. Dette kan ha sammenheng med blant annet at vedtektene ikke er revidert etter utfisjoneringen av to av selskapene.

Revisor vurderer at eiers oppfatning er at styrets kompetanse er tilpasset selskapets virksomhet, men at eier burde vurdere om styrets kompetanse i morselskapet er tilpasset den virksomheten som ligger i morselskapet.

Habilitetsvurderinger

Revisjonskriteriet sier at kommunen bør etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet.

Revisor finner at eiermeldingen sier at det bør unngås å etablere situasjoner som kan lage habilitetsproblematikk. Eier har tatt hensyn til dette i sammensetning av formannskapet. Revisor har ikke funnet at habilitet er vurdert i sammenheng med gjennomgående styre.

Revisor vurderer at eier er klar over habilitetsutfordringer, men at det ikke er etablert rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Habilitetsvurderinger i gjennomgående styre er ikke vurdert.

3.4.3 Styre i konsern

Revisjonskriteriet er at styremedlemmer i morselskap ikke bør sitte i styrene i datterselskap.

Revisor finner at Namsos Industribyggeseelskap AS og datterselskapene har identiske styre med ett unntak hvor ett av styremedlemmene ikke er oppført som styremedlem i det ene datterselskapet. Rent formelt er det bare Namsos Industribyggeseelskap AS Namsos kommune har direkte styring med i konsernet. Når det opprettes datterselskap som virksomheten legges til flyttes virksomheten bort fra eiers direkte innflytelse.

Ettersom det ikke utbetales styrehonorar for styrearbeidet i datterselskapene, unngås situasjonen hvor morselskapets styre er generalforsamling i datterselskapene og vedtar styregodtgjørelse til seg selv.

Revisor vurderer at lik styresammensetning i Namsos Industribyggeselskap og datterselskapene ikke er i tråd med kommunens Eiermelding og KS sin anbefaling om at styremedlemmer i morselskapet ikke bør sitte i styrene i datterselskap.

3.5 utfordringer med gjennomgående styrer i konsern

Dette kapitlet er en beskrivelse av noen av utfordringene som kan skyldes at Namsos Industribyggeselskap AS og datterselskapene har tilnærmet identiske styrer.

Styreleder forteller at substansen i Namsos Industribyggeselskap rett og slett er datterselskapene som selskapet eier. Namsos Industribyggeselskap sin strategi, og hvordan den påvirker datterselskapene, er tema i styret i Namsos Industribyggeselskap. På den måten er morselskapet styrende og det legges vekt på at økonomien i selskapene er adskilt. Namsos Industribyggeselskap kan for så vidt sies å være innholdsløs eller uten vesentlige inntekter, siden aktiviteten i all hovedsak foregår i datterselskapene.

Eier forteller at det blir orientert om den økonomiske situasjonen i datterselskapene på generalforsamling, men eier har ikke oversikt til enhver tid.

I 2018 ble Finn Christiansens veg 1 og Søren R Thornæs veg 10 fisjonert ut av Namsos Industribyggeselskap og ble heleide datterselskap. Oversikt og godt grunnlag for økonomistyring var den viktigste grunnen for utfisjoningene av de respektive datterselskapene, forteller styreleder. Det ville krevd en nøye analyse av selskapsregnskapet, for å få god økonomisk styringsinformasjon for ledelsen og styret, hvis regnskapet for de enkelte enhetene hadde vært en del av selskapsregnskapet i stedet for egne aksjeselskap med egne regnskap. Utfisjoningene ga også muligheter for konsernbidrag og skatteposisjonering. På fisjonstidspunktet var det også aktuelt å selge Søren R Thornæs veg 10. Styreleder forteller at det i praksis er to selskaper som krever oppmerksomhet. Det er Søren R Thornæs veg 10 og Finn Christiansens veg 1. De andre selskapene er mer eller mindre sovende selskaper. Styreleder forteller at han har sittet i tilsvarende konstellasjoner med gjennomgående styrer i mor- og datterselskap tidligere og oppfatter det som en praktisk løsning. Styret legger vekt på å være bevisst på hvilket selskap de til enhver tid jobber med i møtene, og at hvert selskap har sin selvstendige økonomi. Videre forteller styreleder at det vil være situasjoner hvor styret behandler saker som formelt hører til i datterselskapene, og det skrives da egne protokoller for de respektive datterselskapene.

Revisor har sett på vedtekter, generalforsamlingsprotokoller for 2019 og 2020 og styreprotokoller i alle selskapene i denne perioden. Under er det listet opp ulike funn fra disse undersøkelsene knyttet til de enkelte selskapene.

Flere styresaker viser at styret i Namsos Industribyggeselskap AS opptrer som styre for datterselskapene. Eksempelvis sak 6/19 om forsikringer, sak 15/19 om låneopptak, sak 28/19 utvikling av Abel Meyers gate 30, sak 34/19 budsjett for datterselskap, sak 5/20 vurdering av endringer i leiekontrakt, sak 13/20 utbytte fra Finn Christiansens veg 1, sak 26/20 ombygging av SRT, sak 34/20 utleie av SRT, sak 34/20 utvikling av Abel Meyers gate 30, sak 2/21 vedtar protokoll fra styremøtet i SRT, sak 6/21 ombygging av SRT – vedtar å låne inntil 19 mill.

Rock City Namsos AS

Vedtekter for selskapet er siste gang fastsatt den 15.11.2018. Der står det at styret skal ha et styre på 3-7 medlemmer med personlige varamedlemmer. Det er ikke valgt varamedlemmer til styret.

Den 10. april 2019 ble det avholdt generalforsamling i selskapet. Generalforsamlingen vedtok årsregnskapet for 2018 med balanse og noter og valgte styre. Selskapet hadde et underskudd på kroner 869 295 og det ble ikke sagt noe om hvordan dette skulle dekkes. Selskapet har negativ egenkapital ved utgangen av året. Det står ikke noe om revisjon av regnskapet i generalforsamlingsprotokollen. I note 3 til årsregnskapet står det følgende: *Selskapet oppfyller kravene til fravalg av revisor, og dette er valgt. Kostnadsført ihht. regnskap kr 45 710.* I Brønnøysundregisteret er det registret 28.12 2018 at revisor utgår.

I 2020 er et styremøte lagt til samme dag som generalforsamlingen. Styremøtet behandler og vedtar blant annet årsregnskap for selskapet. I generalforsamlingen godkjennes årsregnskapet for 2019 med balanse og noter, samt at generalforsamlingen vedtar at årets underskudd dekkes av annen egenkapital. Sak 5 i generalforsamlingen er valg av styre og revisor, og her velges det bare styre. I årsregnskapet for 2019 opplyses det i note 2: *Selskapet oppfyller kravene til fravalg revisor, og dette er valgt. Kostnadsført ihht. regnskap kr 45 710.* Note 10 Annen kortsiktig gjeld, omtaler blant annet at øvrige kostnader på kroner 49 000 og er periodisert revisjonskostnad og regnskap.

I note 7 henvises det til vedtekter fra 08.03.2012 hvor det er tatt inn at det ikke skal deles ut utbytte. Vedtektene er senere endret, siste gang 15.11.2018 ifølge Brønnøysundregistrene og denne bestemmelsen står ikke lengre i vedtektene.

Ved utgangen av 2019 har selskapet en negativ egenkapital på kroner 528 585.

Daglig leder forteller at det foreligger en muntlig avtale med kommunen om at kommunen drifter Rock City-bygget for Rock City AS. I dette ligger det at Namsos kommune bruker lokalene og bærer kostnadene. Avtalen er forankret hos kommunedirektøren, men det er kultursjefen som i praksis håndterer dette. Prudencebussen var i Rock City AS, men er overført

til Namsos kommune i en prosess med Museet Midt IKS. Rock City AS har i 2020 betalt forsikring for bussen. Den 26.06.2019 er det inngått en avtale mellom Rock City AS og Namsos kommune om studioet i Rock City. Der går det fram at Namsos kommune disponerer studioet og betaler alle kostnader med det. Avtalen sier at studioet eies av Rock City AS og avskrives i Rock City AS sitt regnskap.

Sjøtomta AS

Vedtektene for Sjøtomta AS er siste gang revidert 31.08.2005.

Generalforsamlingen i 2019 behandler årsregnskapet for 2018 og vedtar årsregnskapet for 2018 med balanse og noter, samt velger selskapets styre. Av note 7 i regnskapet går det fram at kostnadsført revisjonshonorar for 2018 utgjør kroner 0 og at selskapet har valgt bort revisjon. Honorar for annen bistand utgjør krone 0. I følge www.brreg.no har selskapet valgt bort revisor i 2011.

I 2020 er det avholdt et styremøte i selskapet hvor det er behandlet fire saker, blant annet årsregnskap for 2019. Styret vedtar å legge fram årsregnskap for 2019 med balanse og noter for generalforsamlingen. Samme dag vedtar generalforsamlingen årsregnskapet for 2019 med balanse og noter og vedtar å overføre underskuddet til annen egenkapital.

Søren R Thornæs veg 10 AS

Søren R Thornæs veg 10 AS ble fisjonert ut fra Namsos Industribyggeselskap i 2018 og har vedtektsdato 16.10.2018.

Generalforsamlingen i 2019 behandlet årsregnskapet for 2018 og vedtok det framlagte årsregnskapet med noter og balanse. Vedtaket sier ikke noe om hvordan underskuddet på kroner 1 162 697 skal dekkes. I tillegg valgte generalforsamlingen styre og fastsatte honoraret til revisor.

I 2020 avholdes det to styremøter i selskapet, hvorav det første er lagt til samme dag som generalforsamlingen i selskapet. I styremøtet vedtar styret å legge fram årsregnskap med balanse og noter for generalforsamlingen. Samme dag vedtar generalforsamlingen årsregnskap med balanse og noter for 2019 og vedtar at årets underskudd dekkes av annen egenkapital. Selskapets revisor var til stede i generalforsamlingen, men det framgår ikke av generalforsamlingsprotokollen at regnskapet er revidert. Generalforsamlingen velger styret.

Den 5.10.2020 avholdes styremøte som behandler sak om ombygging av lokalene i forbindelse med at Namsos kommune skal leie lokaler en periode. I tillegg ble det behandlet en sak knyttet til en av leietakerne.

Den 29.01.2021 ble det avholdt et styremøte i selskapet som vedtok tildeling av byggeoppdrag i forbindelse med omgjøringer av bygningsmassen.

Finn Christiansens veg 1 AS

Selskapet ble fisjonert ut fra Namsos Industribyggeselskap AS og har vedtektsdato 16.10.2018.

Generalforsamlingen i 2019 vedtok årsregnskapet for 2018 med balanse og noter. Vedtaket sier ikke noe om disponering av overskuddet på kroner 2 793 987. Av selve årsregnskapet går det fram at kroner 1 309 000 er konsernbidrag og kroner 1 484 987 overføres annen egenkapital. Revisors beretning ble vedtatt i en egen sak. I tillegg ble det valgt styre og fastsatt honorar til revisor.

I 2020 avholdes det et styremøte samme dag som ordinær generalforsamling. Styret vedtar det framlagte årsregnskapet med balanse og noter for 2019 og vedtar å innfri konserngjeld på kroner 2 434 750 til morselskapet Namsos Industribyggeselskapet AS. I generalforsamlingen samme dag vedtas årsregnskapet med balanse og noter for 2019 og overskuddet overføres annen egenkapital. Det går ikke fram av protokollen at regnskapet er revidert. Generalforsamlingen velger styre.

Samme dag avholdes det ekstraordinær generalforsamling i selskapet, som behandler en sak om utbetaling av tilleggsutbytte, hvor de vedtar å utbetale et utbytte på kroner 2 500 000 til morselskapet. Forvaltningsrevisor har ikke funnet styrevedtak som innstiller på utbetaling av utbytte. Aksjeloven §8-1 første ledd sier at generalforsamlingen beslutter utdeling av utbytte etter at styret har lagt fram forslag om utdeling av utbytte eller annen anvendelse av overskuddet. Det kan ikke utdeles høyere utbytte enn det styret har foreslått eller godtar. Revisor finner ikke at styret har gjort andre disponeringer enn å innfri konserngjeld.

Styreleder forteller at utbytte fra Finn Christiansens veg 1 til morselskapet ble gjort for å finansiere heftelser som ikke kunne slettes i Abel Meyers gate 30. Disse heftelsene var til hindre for at lånet skulle utbetales. På den måten ble utbytte en internfinansiering av kjøpet av Abel Meyers gate 30.

Abel Meyers gate 30 AS.

Selskapet ble stiftet 09.09.2019. Styret i Namsos Industribyggeselskap AS vedtok å opprette et *Selskap under stiftelse* (SUS) på styremøtet 18.09.2019. Det framgår av styreprotokollen at revisor hadde laget forslag til stiftelsesdokumenter. I stiftelsesdokumentet framgår styret, daglig leder og revisor. Daglig leder er navngitt. Vedtektene er vedlagt stiftelsesdokumentet. Vedtektene sier ikke noe om forretningsadresse slik som aksjeloven §2-2 første ledd krever.

Det er avholdt ett styremøte i selskapet i 2020 samme dag som generalforsamlingen. Styret behandlet tre saker, godkjenning av innkalling og sakliste, orienteringer og årsregnskapet. Det framgår ikke av styreprotokollen hvordan underskuddet i selskapet skal dekkes.

I generalforsamlingen møter hele styret, daglig leder og revisor. Generalforsamlingen behandler årsregnskapet og vedtar følgende: *Generalforsamlingen i Abel Meyers gate 30 AS vedtar årsregnskapet for 2019 med noter og balanse som årets regnskap for Abel Meyers gate 30 AS.* Årets underskudd overføres annen egenkapital. Det går ikke fram av generalforsamlingen om regnskapet er revidert. Generalforsamlingen velger styret og det står ikke noe om valg av revisor.

Oppsummering

Mye tyder på at Namsos Industribyggeselskap AS med de fem datterselskapene drives organisatorisk og selskapsrettslig som ett selskap. Dette er basert på at det er gjennomgående styre, hvor styremøtene i Namsos Industribyggeselskap AS behandler saker som tilhører datterselskapene og at det er veldig liten aktivitet i styrene i datterselskapene. Liten aktivitet i styrene i datterselskapene gjør at det er relevant å stille spørsmål med om disse selskapene får tilstrekkelig oppmerksomhet som egne selskap.

Utfordringen med gjennomgående styre er at et hvert selskap skal ha et styre som jobber for selskapets beste. Innenfor en konsernstruktur kan det være vanskelig å ivareta alle selskapene, når styremøter i selskapene gjennomføres fortløpende. Noen av datterselskapene går med underskudd og dette er forhold som styret i datterselskapet burde tatt tak i, men det framgår ikke av styreprotokoller. Fisjonen i 2018 er blant annet begrunnet i et tydeligere økonomisk skille mellom det som er de ulike selskapene i dag, men det tyder på at eier ikke så de selskapsrettslige forpliktelsene som oppstod ved utfisjonering av selskaper og om-dannelse til konsern.

4 KOMMUNIKASJON MELLOM EIER OG SELSKAP

Dette kapitlet handler om kommunikasjon mellom eier og selskapet.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om kommunikasjon mellom eier og selskap:

Er kommunikasjonen mellom eier og selskap tilfredsstillende for begge parter?

4.2 Revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriterier er:

- Aksjeloven
- Kommunes Sentralforbund sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Norsk utvalg for eierstyring sin anbefaling om eierstyring og selskapsledelse (NUES)

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Generalforsamlingen er eier sin arena for å gi styringssignaler
- Det bør jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet
- Selskapet bør ha avklart hvem som representerer selskapet i ulike saker

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg ett.

4.3 Eierkommunikasjon

4.3.1 Generalforsamlingen er arena for selskapsstyring

I kommunens eiermelding står det at det skal fastsettes krav for hvert enkelt selskap om tilbakemelding til eierne og for behandling av dette i kommunestyret. Selskapet skal rapportere på måloppnåelse på eiernes formål i disse tilbakemeldingene. Videre står det i eiermeldingen at alle selskaper hvor det offentlige eier mer enn 50 prosent skal hvert år utarbeide en årsmelding som redegjør for måloppnåelse både for økonomiske og politiske målsettinger, samt mål for ivaretagelse av samfunnsansvar formulert i styringsdokumentene. Årsmelding skal forelegges kommunestyret som referatsak og kommunestyret kan delegere til formannskapet å behandle referatsaken. I selskaper hvor det offentlige eier over 50 prosent skal innkallinger til representantskap og generalforsamling komme så tidlig at kommunen kan behandle innkallingen med sakspapirer i kommunestyret og forberede saken administrativt.

Videre står det at hvis situasjonen krever det så kan styret rapportere til kommunestyret og kommunestyret kan også be om slik rapportering om et tema eller en situasjon.

Av generalforsamlingsprotokollene går det fram at generalforsamlingen kun behandler ordinære generalforsamlings saker. Det stilles ikke krav i vedtektene til at generalforsamlingen behandler årsmelding for selskapet. I generalforsamlingen i 2019 og 2020 er ikke årsmelding behandlet.

Styreleder forteller at formannskapet har vært generalforsamling hele tiden mens dagens styreleder har vært styreleder. Eier har i liten grad stilt spørsmål til selskapet, men styreleder ser ikke bort fra at det blir mer engasjement når det skal jobbes med sentrumsplanen. Namsos Industribyggeselskap AS ønsker engasjement og en tydelig eier, forteller styreleder.

I eierskapsintervjuet med formannskapet forteller eier at det ikke har blitt uttrykt annet enn at eier er fornøyd med selskapet. Det er også slik at dersom eier ikke er fornøyd, har eier anledning til å korrigere. Et eksempel på dette er at eier ga føringer i forbindelse med at selskapet ønsket å ta over kommunens eiendomsportefølje.

I intervjuet med eier fortelles det at formannskapet som generalforsamling, kan stille spørsmål og få den informasjonen de trenger om datterselskapene. Ordfører og kommunedirektør har i tillegg hatt møter med daglig leder og styret i Namsos Industribyggeselskap AS. Samtidig pekes det på at eier må være årvåken slik at rapporteringen ikke bare blir på overordnet nivå eller at det bare rapporteres fra morselskapet.

Kommunens eierstrategi er ikke behandlet i generalforsamlingen.

4.3.2 Eiermøter

I kommunens Eiermelding er Eiermøter en del av rutine for Eierstyring. Her går det fram at kommunestyret kan fastsette eventuelle krav om årlige Eiermøter. Det opplyses også at virksomheten kan be om Eiermøter og det presiseres at det ikke skal fattes vedtak i Eiermøtet og at det ikke skal gripe inn i styrets myndighetsansvar. Eiermeldingen sier at det skal fastsettes krav for hvert selskap, om tilbakemelding til eierne om måloppnåelse på eiernes formål og behandling av dette i kommunestyret.

I intervju med eier kom det fram at det ikke avholdes Eiermøter, men at det gjennomføres møter mellom ordfører, styreleder og daglig leder i Namsos Industribyggeselskap AS. Det er ikke Eiermøter utenom generalforsamlingen, men de fleste styremedlemmene møter i generalforsamling.

I intervjuet med eier fortelles det at eier gir styringssignaler i møter som ordfører og/eller kommunedirektør har med styreleder og daglig leder. Utgangspunktet er da Eierdokumentet, og hensikten med møtene er å følge opp hva som skjer og hva selskapet jobber med.

I intervjuet med formannskapet forteller ordfører at styreleder er flink til å ta kontakt når det er noe man ønsker å ta opp. Det har blant annet vært et møte med den nye kommunedirektøren, der formålsparagrafen og samspill med kommunen som eier ble tatt opp.

Styreleder forteller at dialogen mellom selskapet og representanter for eier har blitt bedre og det er en større bevissthet hos eier om selskapets eksistens og hva Namsos Industribyggeselskap kan gjøre.

Styreleder forteller at han delvis deltar i møter med kommunen, men daglig leder har betydelig mer og tettere dialog med kommunens administrasjon. Styreleder er for eksempel ikke med på byggemøter i forbindelse med utbygging i Søren R Thornæs veg 10 og heller ikke i detaljdiskusjoner i forbindelse med utbyggingen. I møter hvor eksempelvis tomtespørsmål diskuteres eller møter der kommunedirektøren er med, er det naturlig at styreleder er med. På denne måten er det ingen utfordring å skille mellom selskapets daglige drift og styring av selskapet selv om daglig leder er innleid.

4.3.3 Representere selskapet

Styreleder har hatt møte med både ordfører og representanter fra administrasjonen. Hele styret deltar ikke i disse møtene, men styret er alltid informert. Det er en åpen dialog i styret og dersom øvrige styremedlemmer hadde ønsket å være med, ville det vært helt i orden.

Styreleder forteller at det ikke er faste møter med eier, og forteller videre at daglig leder har flere møter med administrasjonen enn det styret og styreleder har. Styreleder forteller at kommunens bevissthet omkring selskapet synes å være økende, og det har eksempelvis vært flere møter der blant annet tomte ved siden av Abel Meyers gate 30 og andre aktuelle saker har vært tema.

Vedtektene sier ikke noe om hvem som skal representere selskapet, med unntak av at selskapets firma tegnes av styreleder og daglig leder i fellesskap og at styret kan meddele prokura. Styreleder betegnes ofte som fremst blant likemenn og -kvinner (Bråthen, 2019). Revisor finner ikke at styret har gjort noen vedtak om hvem som skal representere styret i møter med eier og samarbeidsparter.

I avtalen om forvaltning av eiendomsselskap mellom datterselskapene og Namsos Industribyggeselskap går det fram i siste punkt i kapittel 1.2 at forvalterne representerer selskapet utad, med de begrensninger som følger av punkt 2 i avtalen. Punkt 2 lister opp følgende punkter som ikke kan foretas uten forhåndssamtykke fra styret:

- Avtaler eller løfter om inngåelse, fornyelse eller endring av leieforhold i strid med Selskapets bestemmelser

- Oppsigelse eller heving av husleieforhold
- Inngåelse av avtale om salg, pantsettelse eller beheftelse av eiendom tilhørende selskapet
- Kjøp av fast eiendom eller rettighet i fast eiendom
- Opptak av lån

4.4 Vurdering

4.4.1 Generalforsamlingen er arena for selskapsstyring

Revisjonskriteriet er at generalforsamlingen er eier sin arena for å gi styringssignaler.

Revisor finner at ordinære generalforsamlinger de siste årene har behandlet kun ordinære generalforsamlingsaker. Eierstrategien som ble vedtatt i kommunestyret 27.09.2018 er ikke behandlet i generalforsamlingen. Det betyr at rent formelt er det virksomhetsbeskrivelsen som ligger i formålsparagrafen i vedtektene, som er styrende for virksomheten. Eier burde sørget for at eierstrategien formelt ble iverksatt i selskapet gjennom en behandling i generalforsamlingen ettersom generalforsamlingen er arenaen for eierstyring. Slik det er i dag mottar selskapet styringssignaler utenom de formelle arenaene. Selskapet tar styringssignalene fra eier uten at de er formalisert og har stor bevissthet omkring at selskapet er eiers verktøy. Samtidig ser det ut til at selskapet har fått liten oppmerksomhet fra eier, bortsett fra når selskapet viste interesse for kommunens eiendomsportefølje.

Eier bør sørge for at krav som stilles i kommunenes Eiermelding, eksempelvis kravet om årsmelding, blir fulgt opp i generalforsamlingen.

Revisor vurderer at eier har liten bevissthet omkring å bruke generalforsamlingen som arena for å gi styringssignaler og at myndigheten til å beslutte vedtekter burde vært brukt til formelt å fastsette styringssignaler.

4.4.2 Eiermøter

Revisjonskriteriet sier at det bør jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet.

Revisor finner at det ikke gjennomføres eiermøter. Samtidig er det møter mellom eier og selskapet, hvor kommunen er representert med ordfører og eller kommunedirektør og selskapet med daglig leder og eller styreleder, som representanter for selskapet. Hvis selskapet og kommunen hadde benyttet seg av eiermøter hadde det vært naturlig at hele styret hadde møtt og fått samme informasjon samt at formannskapet som eierrepresentant hadde deltatt. Revisor oppfatter at det er en glidende overgang mellom saker som naturlig tilhører et eiermøte

og saker som omhandler daglig drift, og at det er manglende bevissthet om hvem som bør involveres i hvilke saker.

Revisors vurdering er at det ikke avholdes eiermøter. Det avholdes møter med kommunen som kunne hatt form som eiermøter.

4.4.3 Representere selskapet

Revisjonskriteriet er at selskapet bør ha avklart hvem som representerer selskapet i ulike saker.

Revisor finner at styreleder og daglig leder representerer selskapet i ulike møter med eier. Det er åpent for styremedlemmer å delta på møter hvor styreleder deltar. Revisor har ikke undersøkt om styremedlemmene opplever at det er åpent for dem å delta. Styret er et kollegium hvor styreleder er fremst blant likemenn og -kvinner. Revisor finner ikke at styreleders representasjon er formalisert i styrevedtak. Revisor sitter med et inntrykk av at dialog med kommunen som eier og kommunen som samarbeidspart lett kan flyte over i hverandre.

Revisor vurderer at styreleder og daglig leder har signaturrett, men det er ikke avtalt nærmere representasjon av selskapet.

5 OPPFØLGING AV MÅLSETTINGER

Dette kapitlet handler om hvordan Namsos Industribyggeselskap AS følger opp målsettingene gitt i kommunens eierdokument. I kapittel tre er eierdokumentets rolle behandlet.

5.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om oppfølging av målsettingene:

Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger 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

5.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet med bakgrunn i kommunens eierdokument.

- NIB skal arbeide med den virksomheten som er angitt i målsettingene som eier har fastsatt i eierdokumentet
- NIB skal drives forretningsmessig, herunder
 - Følge regelverket om offentlige anskaffelser
 - Konserninterne transaksjoner mellom konsernselskap skal skje på en armlengdes avstand og vesentlige avtaler skal være skriftlig
 - Sørge for en bærekraftig økonomisk drift

Det første revisjonskriteriet omhandler målsettingene 1, 2, 4 og 6, som alle omhandler virksomheten i selskapet. Det andre revisjonskriteriet omhandler den femte målsettingen om å drive etter forretningsmessige prinsipper. Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg ett.

5.3 Arbeid mot målsettinger

I dette kapitlet presenteres data om Namsos Industribyggeselskap AS sitt arbeid med målsettingene i eierdokumentet som Namsos kommune har vedtatt. Dette omfatter målsettingene 1, 2, 4 og 6 i eierdokumentet. Felles for disse er at de beskriver hva selskapet skal og kan drive med, og disse behandles samlet i kapittel 5.3.1 om selskapets virksomhet. Målsetting fem om forretningsmessige prinsipper er omtalt for seg selv i kapittel 5.3.2.

Eierdokumentet inneholder i tillegg til målsettingene visjon og strategier.

Det framgår ikke av styreprotokollene at styret i Namsos Industribyggeselskap AS har arbeidet med selskapets strategi og styret har ikke vedtatt noen strategi for selskapet etter at deler av virksomheten ble fisjonert ut som to datterselskap. I tabell 10 er alle målsettingene i eierdokumentet sortert på *skal* og *kan*.

Tabell 10. Målsettingene i eierstrategien sortert på *skal* og *kan*

Skal	Kan
(1) NIB skal være et verktøy for Namsos kommune til å bygge, eie og drive bygninger, samt erverve areal til forretnings-, industri-, og boligområder i kommunen. I tillegg skal NIB være en pådriver med tanke på sosial boligpolitikk og boligpolitikk generelt.	(2) NIB kan være en langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter i Namsos.
(5) NIB skal drives etter forretningsmessige prinsipper.	(3) NIB kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg).
	(4) NIB kan eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling.
	(6) NIB kan være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase.

Kilde: Eierstrategi

Av de seks målsettingene er det to som er formulert med *skal* og fire målsettinger er formulert med *kan*. Målsettingene i selskapet som er definert med *kan* anses som muligheter. I intervju med eier fremkommer det at man ikke forventer at alle disse målsettingene nås.

5.3.1 Selskapets virksomhet

Styreleder forteller at eierdokumentet, datert 27.09.2018 og vedtatt i kommunestyret, ligger til grunn for styrets arbeid. Det framgår ikke av protokoller at eierdokumentet er behandlet i generalforsamling eller styret i Namsos Industribyggeselskap AS. Videre sier styreleder at eierdokumentet viser de områdene hvor Namsos Industribyggeselskap AS skal brukes som verktøy for Namsos kommune.

I eierdokumentet er det formulert strategier til de enkelte målsettingene. Strategiene til den første målsettingen, jf. tabell 10 er:

- NIB skal være et heleid kommunalt aksjeselskap
- NIB kan opprette egne datterselskap heleid av NIB eller i fellesskap med andre eiere

- Namsos kommune kan benytte NIB som en profesjonell aktør til å prosjektere, bygge og drive bygg
- Selskapet kan være en iverksetter av byggeprosjekter som kommunen har vedtatt igangsatt

Strategiene til den andre målsettingen om at NIB skal være en langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter i Namsos er:

- Selskapet skal være en forutsigbar utleier av lokaler til offentlige og private virksomheter og kompetansemiljø
- Selskapet kan være et verktøy for kommunen til å realisere kommunale utleieboliger

Strategiene til den fjerde målsettingen om at NIB kan eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling er:

- Der det av strategiske grunner er viktig kan NIB gå inn som aksjonær for å bidra til utvikling og vekst
- Ved deltakelse som investor skal det kreves styreplass fra selskapets side
- Aksjeposter over 250 000 kroner må godkjennes av generalforsamlingen

Strategiene til den sjette målsettingen om at NIB kan være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase er:

- Om det er viktig for å sikre en etablering i Namsos, kan selskapet velge å gå inn som deleier eller eier av nærings- og forretningsbygg
- Der det ikke er strategisk viktig å sitte som eier skal selskapet selge seg ut til markedspris

Styret i Namsos Industribyggeselskap AS har ganske vide fullmakter, ifølge styreleder. Siden Namsos Industribyggeselskap AS skal være et verktøy for Namsos kommune gir dette retningen for selskapet. Styreleder oppfatter ikke at kommunen legger begrensninger, men mener at Namsos Industribyggeselskap AS tidligere ikke ble involvert av kommunen i så stor grad som selskapet kunne blitt. Namsos Industribyggeselskap AS investerer ikke i annet enn eiendommer og foretar ikke større investeringer uten at det er dialog/informasjonsmøter med eier.

Styret som kollegium har betydelig informasjon om hva som rører seg i regionen og kommunen, og kan fange opp det som er interessant for Namsos Industribyggeselskap AS og som er i henhold til eierstrategien. Styreleder forteller videre at styret søker etter passende prosjekter og ser etter om det er eiendommer som er til salgs og som passer inn i Namsos

Industribyggeselskap AS sine strategier og leter i mindre grad etter investeringsprosjekter. Det legges vekt på å finne eiendommer og prosjekter for utvikling.

Selskapet har løpende kontakt med prosjekter/virksomheter som har tatt kontakt med selskapet. Namsos Industribyggeselskap AS har de siste årene blitt presentert for flere konsepter. Styreleder mener at Namsos Industribyggeselskap AS skal vurdere slike prosjekter svært grundig og at selskapet ikke kan ses på som en tung investor. Styreleder sier at selskapet ikke har vært aktiv når det gjelder oppgaven med å eie aksjer i nyetablerte selskaper. Namsos Industribyggeselskap AS er bevisst på denne oppgaven og ønsker å være med i prosjekter for å utvikle Namsos, dersom risikoen ikke er for stor. Ved industriutvikling kan det være aktuelt for Namsos Industribyggeselskap AS å være med, og sannsynlig bidrag vil være av bygningsmessig karakter og kanskje også gjenbruksstrategier. Styreleder ser ikke at Namsos Industribyggeselskap AS skal være en stor industrieier ut fra det gitte mandatet.

Daglig leder forteller at Namsos Industribyggeselskap AS har blitt forespurt om å gå inn i selskaper under etablering, og det har vært møter med Namsos kommune om dette. Namsos Industribyggeselskap AS har valgt ikke å gjøre dette så langt, noe som skyldes økonomi/forretningsplanene i selskapene. Styret har diskutert et nytt prosjekt, men her må det jobbes mer, og det er en forutsetning at også eier ønsker at Namsos Industribyggeselskap AS skal gå inn i slike prosjekter.

Det framgår av styreprotokollene i Namsos Industribyggeselskap AS at styret har behandlet flere eksterne henvendelser til selskapet.

Daglig leder forteller at Namsos Industribyggeselskap AS ikke har blitt spurt om å være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase. Det er mange private aktører i Namsos, og selv om Namsos Industribyggeselskap AS har muligheter i henhold til eierdokument, har ikke dette vært aktuelt.

Styreleder forteller at hovedfokuset i dag ligger på utbygging av Søren R Thornæs veg 10 og Abel Meyers gate 30 og mulighetsstudie for den eiendommen. Rock City vil fases ut etter hvert. (styret i NIB blir i sak 15/21, 707.06.2021 orientert om at avvikling av Rock City AS står for tur etter sommeren). Det å være en aktør innen sosial boligpolitikk har blitt mer vektlagt den siste tiden. Daglig leder sier at sosial boligpolitikk har aktualisert seg i den senere tid, blant annet med kommunens boligsosiale handlingsplan.

Styret mener det er ønskelig å bygge opp en tilfredsstillende kapitalbase i konsernet, hvis det kommer store bygg som krever omfattende tiltak, forteller styreleder. Styret har fokus på konsernets kapitalstruktur. Namsos Industribyggeselskap AS jobber aktivt for å komme i posisjon til å realisere prosjekter i Namsos framover, eksempelvis Abel Meyers gate 30. Kjøpet

av Abel Meyers gate 30 er gjort med tanke på å kombinere næringsvirksomhet og leiligheter, noe som ligger i Namsos Industribyggeselskap AS sine målsettinger. Leilighetene kan for eksempel forvaltes gjennom *leie-før-eie* prinsippet.

I kapittel 2 i denne rapporten er økonomiske nøkkeltall for Namsos Industribyggeselskap AS og datterselskapene presentert. Regnskapet for morselskapet viser at selskapet har liten fri egenkapital. Eiendelene som ligger i morselskapet, er aksjene i datterselskapet. Verdier i form av eiendommer og bygninger ligger i datterselskapene.

I intervjuet med eier kommer det fram at Namsos Industribyggeselskap AS i dag er eiendomsforvalter og arbeider mindre med strategi og utvikling. Namsos Industribyggeselskap AS anses som en lokal SIVA (Selskapet for industrivekst), og skal være den offentlige aktøren som tar oppgaver som kommersielle aktører ikke påtar seg. Det foreligger mange planer og forslag til utvikling, og Namsos Industribyggeselskap AS kan da bli et viktig verktøy for kommunen.

I eierintervjuet kommer det fram at det er et dilemma at Namsos Industribyggeselskap AS har blitt mer eiendomsforvalter enn utvikler. Namsos Industribyggeselskap AS skulle være en utviklingsaktør og stå for utbygging dersom etablerende virksomhet ikke hadde mulighet til dette selv. Etter hvert skulle Namsos Industribyggeselskap AS selge seg ut og gå videre til nye prosjekter. Selskapet er mer fristilt nå sammenlignet med tidligere. Namsos Industribyggeselskap AS er mye mer eiendomsbesitter og mindre næringsutvikler og det er en retning som er politisk styrt. Det er vanskelig i forhold til eierdokumentet og det som var hensikten med selskapet.

Det pekes i eierintervjuet på at kjøpet av Abel Meyers gate 30 er innenfor selskapets handlingsrom, men dette ble gjort uten at det var forankret hos eier og eier oppfattet den posisjonen selskapet tok her som noe overraskende. Videre pekes det på at Namsos Industribyggeselskap AS sitt engasjement i forbindelse med bygging av ny politistasjon i Namsos er eksempel på sak som eier burde være mer involvert i. Eier forteller at dette viser også at Namsos Industribyggeselskap AS bruker sitt handlingsrom, og at selskapet tar styring fordi det er gitt den muligheten.

Eier peker på at Namsos Industribyggeselskap AS raskt må kunne være på banen og kunne påta seg oppgaver når muligheten oppstår, slik at planer kan settes i verk. I slike situasjoner vil det kunne bli lagt mer virksomhet til Namsos Industribyggeselskap AS. Namsos Industribyggeselskap AS har fått beskjed om å ha en soliditet slik at selskapet kan benyttes som verktøy når det er behov, uavhengig om det gjelder campus eller kombinasjonsbygg eller andre satsinger. Et eksempel her er at tidligere styreleder hadde ønske om at Namsos Industribyggeselskap AS skulle overta hele eiendomsporteføljen til Namsos kommune. Eier

var tilbakeholden, nettopp fordi Namsos Industribyggeselskap AS da ikke ville være tilgjengelig til andre oppdrag, og samtidig var det ulike politiske oppfatninger om saken. I tillegg ventet eier på eiendomsstrategien. Det er eiers oppfatning at Namsos Industribyggeselskap AS er flinke til å orientere eier om planer og strategier for å få eiers syn på saken. Det vil kunne komme situasjoner der eier har bruk for Namsos Industribyggeselskap AS som verktøy til flere av formålene som er nevnt i eierdokumentet, og da må Namsos Industribyggeselskap AS være i stand til å påta seg oppgaven. Dette er årsaken til at eier har bedt Namsos Industribyggeselskap AS holde litt igjen.

Omstruktureringen av selskapet i 2018, som endte med utfisjonering av selskapene Søren R Thornæs veg 10 AS og Finn Christiansens veg 1 AS, har gjort at Namsos Industribyggeselskap AS ikke har egen eiendomsmasse og verdiene i selskapet er aksjer i datterselskapene. Datterselskapene eier og driver bygninger.

5.3.2 Forretningsmessige prinsipper

I eierdokumentet er en strategi for målet om forretningsmessig drift at selskapet skal drives etter forretningsmessige prinsipper og derigjennom bygge opp kapital. Den andre strategien er at Namsos Industribyggeselskap skal gi en årlig avkastning, som skal gi grunnlag for videre utvikling av selskapet i henhold til overordnede målsettinger.

Daglig leder forteller at Namsos Industribyggeselskap AS drives etter forretningsmessige prinsipper, og det oppleves ikke vanskelig å gjøre det. Namsos Industribyggeselskap AS er på samme prisenivå som øvrige aktører. Namsos Industribyggeselskap har mulighet til å leie ut kontor for en kortere periode. Ut over dette drives det forretningsmessig. Samtidig, og på grunn av måten selskapet ble strukturert på i 2005, med de leiekontrakter som var da, er det utfordrende å drive et hus med overskudd. Det er høye felleskostnader og få som deler på kostnadene for fellesareal. Det er også vanskelig å endre dette, siden det er leietakere som har vært med siden oppstarten.

Revisor har valgt å se nærmere på forretningsmessige prinsipper som lov om offentlige anskaffelser, konserninterne transaksjoner og økonomisk bærekraftig drift.

Offentlige anskaffelser

Styreleder informerer om at Namsos Industribyggeselskap AS på generell basis forholder seg til lov om offentlige anskaffelser på samme måte som andre virksomheter som omfattes av loven. For Namsos Industribyggeselskap vil dette i hovedsak dreie seg om innkjøp av varer og tjenester knyttet til drift samt prosjekter knyttet til utvikling av eiendomsporteføljen.

Daglig leder informerer om at lov om offentlige anskaffelser legges til grunn ved innhenting av anbud ved vasking, snørydding og andre innleide tjenester. Det er også innhentet anbud ved utarbeidelse av ulike mulighetsstudier og utbygginger.

Styreleder peker på at Namsos Industribyggeselskap er bevisst på hva selskapet kan gjøre selv og hvilke oppgaver som bør eller må settes ut på kontrakt. Et eksempel på dette er Namdalshagen (Søren R Thornæs veg 10 AS) hvor Namsos Industribyggeselskap har engasjert arkitekt og leid inn byggeledelse.

Ifølge lov om offentlige anskaffelser og den tilhørende forskriften er det en betingelse at Namsos Industribyggeselskap AS er et offentligrettslig organ for at regelverket om offentlige anskaffelser skal komme til anvendelse. De tre betingelsene for å bli regnet som et offentligrettslig organ er gitt i anskaffelsesforskriften §1-2 andre ledd punkt c.

1. Organet må være opprettet for å tjene allmenhetens behov og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter

I veilederen om offentlige anskaffelser presiseres det at det først må gjøres en vurdering av hvorvidt organet tjener allmennhetens behov. Hvis dette vilkåret er oppfylt må det også vurderes om organet er av en industriell eller forretningsmessig karakter.

I beskrivelsen av vedtektsfestet formål til Namsos Industribyggeselskap (tabell 1) og i eierstrategien nevnes begrepet forretningsmessig drift. I eierstrategien står det også at selskapet skal være pådriver for sosial boligpolitikk og boligpolitikk generelt. I eierstrategien står det også at selskapet kan eie og drive kombinasjonsbygg. Styreleder forteller at Namsos Industribyggeselskap kan være med i prosjekter hvor risikoen ikke er for stor.

2. Organet må være organisert som et selvstendig rettssubjekt

Både morselskapet, Namsos Industribyggeselskap AS og datterselskapene er egne aksjeselskaper.

3. Organet må ha en tilstrekkelig tilknytning til det offentlige

Namsos Industribyggeselskap AS er eid av Namsos kommune. Namsos Industribyggeselskap AS sine datterselskap eies i sin helhet av morselskapet og morselskapet er eid av Namsos kommune.

Styret i Namsos Industribyggeselskap behandlet i møte 08.09.2020, sak 21/20, rammeavtale på vedlikehold. Styret vedtok å be daglig leder om å innhente informasjon om muligheter og innhold i slike rammeavtaler og legge saken fram for styret på neste styremøte. Revisor finner ikke at daglig leder har lagt fram noen sak om rammeavtale på vedlikehold.

I styremøte 08.12.2020 behandles sak 34/20 om ombygging for Namsos kommune. Av saksomtalen går det fram at prosjektet skal lyses ut på Doffin før 15. desember 2020. Konkurransen er publisert 23.12.2020 med frist for levering av tilbud 22.01.2021. I sak 6/21 går det fram av saksomtalen at Birger Pedersen AS fikk anbudet med referanse til Teamsmøte i Søren R Thornæs veg 10 (Sak 2/21, Teams-møte 29.01.2021).

Av vedtaket i sak 34/20 går det fram at styret velger Trønderplan ved Reidar Klykken som byggherreombud. På forespørsel om anbudsdokumentasjon henviser daglig leder til at byggherreombud velges av styret.

I sak 6/21 presenteres et kostnadsoverslag (uten merverdiavgift) for ombygging i Søren R Thornæs veg 10 for å tilrettelegge for Namsos kommune som leietaker. Her er arkitekttjenester anslått til kroner 1 million, byggherreombud kroner 500 000 og tilbud fra Birger Pedersen AS på kroner 17 millioner.

Revisor har mottatt anbudsprotokoll fra utlysningen av selve ombyggingen, hvor det går fram at det forelå tre tilbud.

Konserninterne transaksjoner

Det er utarbeidet forvalteravtaler mellom Namsos Industribyggeselskap AS og fire av datterselskapene. Det er ikke utarbeidet forvalteravtale med Abel Meyers gate 30 som er styrebehandlet. Forvalteravtalene ble vedtatt i Namsos Industribyggeselskap AS sitt styremøte 18.09.2019, sak 23/19. Datterselskapet Abel Meyers gate 30 ble stiftet 09.09.2019. I stiftelsesdokumentet står det at daglig leder er en navngitt person. Vedtektene til Abel Meyers gate 30 sier ikke noe om daglig leder.

Forvalteravtalene regulerer i hovedsak de oppgaver som ligger til daglig leder ifølge aksje-loven. I forvalteravtalene med de fire datterselskapene er honoraret fastsatt med en prosentandel av administrative kostnader i morselskapet med et påslag på 15 prosent. Følgende prosentandel er fastsatt for datterselskapene:

- Finn Christiansens veg 1 AS – 23 prosent
- Søren R Thornæs veg 10 AS – 73 prosent
- Sjøtomta AS – 2 prosent
- Rock City AS – 2 prosent

I vedtektene til Rock City AS står det at selskapet skal ha en daglig leder. I Brønnøysundregisteret er daglig leder oppført. Ifølge Brønnøysundregisteret er daglig leder registrert 11.09.2017.

For Sjøtomta AS ligger en kunngjøring i Brønnøysundregistrene datert 02.12.2016 om daglig leder i selskapet. Ved registrering av de to utfisjonerte selskapene er daglig leder registrert på selskapene.

I vedtektene til Namsos Industribyggeselskap AS, §7 står det at styret ansetter forretningsfører som skal forestå den daglig ledelse. Styret har i 2009 inngått en avtale med Nord-Trøndelag Næringssservice AS om at navngitt person skal tjenestegjøre som daglig leder.

Det er avtalt lønnsrefusjon til Nord-Trøndelag Næringssservice på kroner 320 000 eksklusiv merverdiavgift per år og leie av kontor kroner 1500 eksklusiv merverdiavgift per måned (på årsbasis kroner 18000). For mars og april 2021, har Nord-Trøndelag Næringssservice fakturert Namsos Industribyggeselskap AS kroner 66 136 for administrasjonskostnader og kroner 4 620 for leie av kontor og utstyr. På årsbasis utgjør dette kroner 396 816 og kroner 27 720 for leie av kontor og utstyr. Avtalen sier ikke noe om regulering av godtgjørelsene. Revisor har mottatt dokumentasjon på krav om reforhandling av avtalen datert 13.03.2012, 06.03.2015 og 01.03.2017. Sammen med denne dokumentasjonen var det også styrevedtak på prisjustering av avtalen 04.06.2012, sak 12/12 og sak 27/14 (ukjent dato). Vedtaket i 27/14 er at avtalen prisjusteres med tall fra SSB. Det er ukjent for revisor om kravet fra 01.03.2017 ble fulgt opp med vedtak i styret.

Revisor har etterspurt reskontroføringer mellom Namsos Industribyggeselskap AS og datterselskapene for 2020. Revisor mottok en reskontroføring mellom Namsos Industribyggeselskap AS og Rock City AS på kroner 40 000. Det har ikke lyktes revisor å få klarhet i hva dette er. Regnskapsfører opplyser at det meste av bokføringer blir direkte bokført på fordring eller gjeldskontoer for selskapet. Revisor har fått tilsendt en oversikt over posteringene på fordring og gjeldskonto mellom selskapene i konsernet avgrenset til 2020. Oversiktene viser at i 2020 har Finn Christensens veg 1 lånt ut midler til:

- Søren R Thornæs veg 10: Kr 1 100 000
- Rock City AS: Kr 50 000
- Abel Meyers gate 30: Kr 100 000

Punkt 2 i forvalteravtalen mellom mor- og datterselskap sier at opptak av lån ikke kan foretas uten forhåndssamtykke fra styret. Revisor har fått oversendt to innkallinger med tilhørende styreprotokoller fra Søren R Thornæs veg 10 for 2020, og der er det ingen sak om låneopptak. Det er ingen sak om låneopptak i innkallinger og styreprotokoller i det ene styremøte i 2020 i henholdsvis Rock City AS og Abel Meyers gate 30.

Revisor har fått oversendt en styreprotokoll fra Finn Christiansens veg 1 og den inneholder ingen sak om utlån til andre selskaper i konsernet.

Ikke alle transaksjonene på fordrings- og gjeldskontoene er enkle å identifisere ettersom de er gitt navnet *diverse*. Det har vært mulig å identifisere honoraret som datterselskapene betaler til morselskapet for forvaltning av selskapet. Summene er ikke kontrollert. Forvalteravtalen sier kvartalsvis innbetaling, mens regnskapet viser innbetaling hver annen måned.

I leietakeroversikten som revisor har fått fra husstyret i Søren R Thornæs veg 10, er Namsos Industribyggeselskap en av leietakerne. I høringsvaret til denne rapporten opplyser daglig leder at Namsos Industribyggeselskap ikke har kontor i Søren R Thornæs veg 10. I intervjuet forteller daglig leder at det ikke er noen leietakeravtale mellom Søren R Thornæs veg 10 og Namsos Industribyggeselskap AS, kun en forvalteravtale. Forvalteravtalen mellom selskapene sier ikke noe om husleie til Namsos Industribyggeselskap AS.

Transaksjoner med kommunen

Revisor har også undersøkt transaksjoner mellom selskapene i konsernet og kommunen. Det er kun kommunale avgifter på Finn Christiansens veg 1, Sjøtomta og fra 2021 Abel Meyers gate 30.

Fra kommunens regnskap ser vi at Rock City AS fakturerer Namsos kommune årlig for driftskostnader på etterskudd. Fakturateksten forteller at det for 2019 omfatter vedlikehold bygg og maskiner, internett og forsikring på buss. Totalt kroner 41 281. For 2020 omhandler fakturaen bankgebyr, bilforsikring, elektrisk kraft fra Statkraft Varme AS, telefon og driftsrekvisita fra Namdal elektro. Til sammen kroner 92 208. Revisor har sett en ikke-signert avtale, datert 26.06.2019 mellom Rock City AS og Namsos kommune om studioet i Rock City AS. Av avtalen går det fram at studioet eies av Rock City AS og avskrives i Rock City AS sitt regnskap. Videre står det at studioet disponeres/ brukes av Namsos kommune. Et annet punkt i avtalen sier at Namsos kommune dekker alle kostnader ved studioet.

I styremøtet i Namsos Industribyggeselskap AS 10.03.2021, sak 3/21 Orienteringer fra Rock City AS, går det fram at Namsos kommune drifter selskapets del av huset og daglig leder foreslår for styret å sette i gang en prosess med avvikling av selskapet. Styret vedtar å be daglig leder å innlede en prosess med Namsos kommune om avvikling/tilbakeføring av Rock City AS.

Søren R Thornæs veg 10 er registrert med kundefordringer til brann og redning, kommunale avgifter og teknisk. Det er kun for Søren R Thornæs veg 10 og Namsos Industribyggeselskap AS at selskapene nevnes kort i hverandres reskontro-notater.

I 2020 har Namsos kommune fakturert Namsos Industribyggeselskap for flagging ved Søren R Thornæs veg 10 for et mindre beløp. I 2021 har Søren R Thornæs veg 10 fakturert Namsos Regionråd og NAV Jobbhus for husleie. Dette er fakturaer som Namsos kommune mottar.

Konsernbidrag

Det framgår av årsregnskapet for 2018 i Finn Christiansens veg 1 AS at deler av overskuddet er et konsernbidrag på kroner 1 309 000.

Den 24.06.2020 behandler styret i Finn Christiansens veg 1, sak 3/20 Årsregnskap, for 2019. Styret vedtar framlagte årsregnskap med balanse og noter for Finn Christiansens veg 1 AS som sitt årsregnskap, og som framlegges for generalforsamlingen. Videre vedtar styret å innfri konserngjeld på kroner 2 434 750 til morselskapet Namsos Industribyggeselskap AS.

Samme dag med innkalling til kl. 13.30, gjennomføres det ordinær generalforsamling i Finn Christiansens veg 1. Generalforsamlingen vedtar i sak 4 årsregnskapet for 2019 med noter og balanse som årets regnskap for Finn Christiansens veg 1 AS. Årets overskudd overføres annen egenkapital.

Samme dag med innkalling til kl. 14.00 gjennomføres det ekstraordinær generalforsamling hvor sak 4 er utbetaling av tilleggsutbytte. Generalforsamlingen vedtar å utbetale et utbytte til morselskapet på kroner 2 500 000.

Styreleder forteller at utbyttet skulle finansiere heftelser som ikke kunne slettes i Abel Meyers gate, og disse heftelsene var til hinder når lånet skulle utbetales. På denne måten er utbyttet en internfinansiering av kjøp av Abel Meyers gate.

Styret i Namsos Industribyggeselskap innstiller i sak 18/21 på konsernbidrag fra Namsos Industribyggeselskap AS til Abel Meyers gate 30 på kroner 500 000 og konsernbidrag fra Finn Christiansens veg 1 til Namsos Industribyggeselskap AS på kroner 3 000 000. Revisor har ikke sett protokoller fra datterselskapene om denne saken, men det står i omtalen av saken i protokollen at årsregnskapene i datterselskapene behandles i hvert enkelt selskap.

Økonomisk bærekraftig drift

Det framgår av styreprotokollene at styret behandler saker om økonomiske rapporteringer. I noen styreprotokoller er økonomisk status for datterselskapene tatt inn og det er laget et samlet konsernregnskap. Ifølge regnskapsloven §1-6 er kravet for å føre konsernregnskap at to av tre betingelser er oppfylt:

- Samlet salgsinntekt på 70 millioner
- Samlet balansesum på 35 millioner

- Gjennomsnittlig ansatte i året er 50

Samlet salgsinntekt i 2019 var kroner 3,4 millioner og samlet balansesum var kroner 141 millioner ifølge www.proff.no og det er ingen ansatte i konsernet.

Budsjett for 2020 ble vedtatt 16.12.2019, sak 34/19 Budsjett med leietakeroversikt. Styret vedtok fremlagte forslag til budsjett for 2020 for morselskapet NIB AS, samt datterselskapene. Sak 5/21 i styremøtet 10.03.2021 er budsjett for 2021, og styret fattet vedtak om utsettelse av saken til et teams-møte før påske. Revisor har ikke mottatt protokoll fra dette møtet og det er ikke noe ledig saksnummer mellom møtet 10.03.2021 og møtet 21.04.2021.

Revisor har fått tilsendt budsjettet for 2021 som er et samlet budsjett for hele konsernet. Det er ikke budsjettert for Rock City AS. Morselskapet og to av datterselskapene er budsjettert med underskudd. Konsernet som helhet er budsjettert med 2,4 millioner i overskudd.

Revisor finner ikke at styret har diskutert risikoer i selskapet. Nøkkeltallene som er gjengitt i kapittel 2 viser at fire av datterselskapene har gått med underskudd både i 2018 og i 2019. Eier fortalte i intervjuet at de i generalforsamlingen i morselskapet ble orientert om den økonomiske situasjonen i datterselskapene, men at eier ikke har oversikt til enhver tid. I styrets protokoller går det ikke fram at styret har fokus på dette og hvordan styret planlegger å skape overskudd i virksomhetene, med unntak av Rock City AS som styret planlegger å avvikle.

5.4 Vurdering

5.4.1 Selskapets virksomhet

Revisjonskriteriet sier at Namsos Industribyggeselskap AS skal arbeide med den virksomheten som er angitt i målsettingene som eier har fastsatt.

Av målsettingene i eierstrategien som beskriver virksomheten til selskapet er det en målsetting som sier *skal* og fire målsettinger som sier *kan*. Slik Namsos Industribyggeselskap er organisert i dag, med virksomheten lagt til datterselskapene, så er morselskapets aktivitet knyttet til å eie aksjer i andre selskaper – datterselskapene. Morselskapet er utover dette forholdsmessig innholdsløst, fordi aktiviteten skjer i datterselskapene. I intervjuene med både eier og representanter for selskapet skiller det lite mellom morselskapet og datterselskapene.

Skal – 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 den første målsettingen, spesielt å være en profesjonell aktør til å prosjektere, bygge og drive bygg, samt å være iverksetter av byggeprosjekter som kommunen har vedtatt, har Namsos Industribyggeselskap AS liten administrativ kapasitet til å gjøre. Det betyr at Namsos Industribyggeselskap AS enten må kjøpe tjenestene eller ansette kompetanse. Det blir da et spørsmål om selskapet og kommunen bygger opp parallell kompetanse.

Et annet interessant forhold er at selskapets formål, eller vedtektene for øvrig, ikke sier noe om muligheten for Namsos Industribyggeselskap til å opprette nye selskaper. En av strategiene under den første målsettingen er at Namsos Industribyggeselskap AS kan opprette egne datterselskap. Når det kommunalt eide aksjeselskapet oppretter datterselskap og flytter virksomhet dit, øker avstanden til kommunen som eier.

Revisor oppfatter at det er uklart hvilke føringer kommunes eierdokument har overfor datterselskapene og om datterselskapenes måloppnåelse kan godskrives morselskapet. Dette er også en del av utfordringen med konserndannelsen og gjennomgående styrer som er diskutert i kapittel tre. Her burde eierdokumentet vært tydeligere, og det er uklart om eier i utformingen av strategien tok innover seg utfisjering og konsernorganiseringen som oppstod like etter at eierstrategien ble vedtatt. Dette til tross for at eier besluttet fisjonen i morselskapets generalforsamling.

Den andre målsettingen om å være langsiktig eier av bygg som leies ut til virksomheter, ivaretas hovedsakelig av datterselskapene Søren R Thornæs veg 10 og Finn Christiansens veg 1 og ikke av morselskapet. Den ene strategien i eierdokumentet som tilhører denne målsettingen om at selskapet skal være et verktøy for kommunen til å realisere kommunale utleieboliger, er nært koblet til den første målsettingen.

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

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.

Selskapets ledelse har stort fokus på å være et verktøy for kommunen, samtidig sitter revisor med et inntrykk av at kommunen har vært lite opptatt av faktisk å bruke Namsos Industribyggeselskap AS som et verktøy. Dette kan være årsaken til at selskapet tidligere var offensiv på å utvide virksomheten, men at de da fikk beskjed fra eier om å legge planene på is. Det kan ha gjort at selskapets ledelse nå føler behov for å klarere prosjekter med eier før de gjør noe.

Revisor opplever at Namsos Industribyggeselskap AS har et sterkt avhengighetsforhold til sin eier utover det som følger av aksjeloven.

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. Dette kan legge bindinger på selskapets utviklingsmuligheter. Mye tyder på at selskapet er opprettet for å skape verdier, men dette går ikke klart fram at vedtektene, men av eierdokumentet. Det er også uklart om selskapet skal ta risiko og være med på prosjekter som andre ikke vil være med på. Alternativt at selskapet skal bygge soliditet for å ha en beredskap for å være kommunens verktøy, når kommunen trenger det. Slik det er i dag har Namsos Industribyggeselskap behov for å bygge kapital for å kunne ha et handlingsrom for å være kommunens verktøy. Et alternativ er at kommunen bidrar med kapital til selskapet for å utøve den rollen kommunen ønsker.

Revisor finner ikke at styret har behandlet selskapets strategi og heller ikke kommunens eierdokument. Styret ser ut til å kjenne eierdokumentet godt, men det er ikke dokumentert at styret har gjort eierdokumentet til sitt. Samtidig gir eierdokumentet romslighet til ulike aktiviteter og styret har heller ikke gjort egne prioriteringer for hva de vil jobbe med. Styreleder framhever at selskapet skal være et verktøy for Namsos kommune som eier, samtidig som styreleder forteller at det nå er større bevissthet hos eier om selskapets eksistens og hva Namsos Industribyggeselskap AS kan gjøre. Namsos kommune sin begrensede omtale av selskapet i kommunens eiendomsstrategi underbygger at det er lite bevissthet omkring selskapet fra eiers side eller at eier ikke har tiltenkt selskapet noen større rolle.

Revisor vurderer at Namsos Industriselskap AS 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. 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.

5.4.2 Forretningsmessig drift

Revisjonskriteriet er at Namsos Industribyggeselskap AS skal drives forretningsmessig, herunder

- følge regelverket om offentlige anskaffelser
- vesentlige transaksjoner mellom konsernselskap skal være skriftlig
- sørge for en bærekraftig økonomisk drift

Offentlige anskaffelser

Revisjonskriteriet sier at selskapet skal følge regelverket om offentlige anskaffelser.

Det er liten forretningsmessig aktivitet i Namsos Industribyggeselskap AS og virksomheten skjer i datterselskapene. Det er ikke opplagt om Namsos Industribyggeselskap og datterselskapene kan betegnes som offentligrettslige organer og dermed omfattet av lov om offentlige anskaffelser. To av vilkårene for å være offentligrettslig organ er oppfylt. Det er å være eget rettssubjekt samt å ha tilstrekkelig tilknytning til det offentlige. Styreleder og daglig leder forteller at de forholder seg til loven og det gjennomføres anbudskonkurranser. Både vedtektene og eierstrategien nevner forretningsmessig drift, noe som taler for at selskapet ikke er et offentligrettslig organ. Samtidig er en del av formålet å være pådriver for sosial boligpolitikk og være kommunens verktøy, noe som ikke kan anses som forretningsmessig virksomhet. Styret har bedt om en sak om rammeavtaler, men burde heller etterspurt en juridisk betenkning om Namsos Industribyggeselskap AS er å betrakte som et offentligrettslig organ etter anskaffelsesloven. En slik betenkning burde også blitt gjort for det enkelte datterselskap, for det er ikke opplagt at datterselskapene kan vurderes på samme måte som morselskapet.

Revisor vurderer at det er uklart om Namsos Industribyggeselskap AS er underlagt lov om offentlige anskaffelser og det må gjennomføres en juridisk betenkning for å avklare dette. Dette gjelder også datterselskapene.

Konserninterne transaksjoner

Revisjonskriteriet sier at konserninterne transaksjoner mellom konsernselskap skal skje på en armlengdes avstand og vesentlige avtaler skal være skriftlig.

Revisor finner at det er opprettet forvalteravtaler som regulerer kjøp av administrasjonsressurser fra morselskapet til datterselskapene, med unntak av Abel Meyers gate 30. Disse avtalene avdekker uklarheter omkring rollen som daglig leder. Namsos Industribyggeselskap AS sine vedtekter sier at styret skal ansette en forretningsfører. I avtalen med Nord-Trøndelag Næringssservice står det at Namsos Industribyggeselskap leier inn navngitt person til å tjenestegjøre som daglig leder. Dette er ikke i tråd med selskapets vedtekter. Avtalen om innleie av daglig leder er fra 2009. I aksjeloven §6-2 andre ledd står det at daglig leder ansettes av styret. Loven snakker her om ansettelse av person, og engasjement gjennom et selskap for å ivareta oppgaven som daglig leder må anses som en midlertidig løsning. Hadde avtalen mellom Namsos Industribyggeselskap AS og Nord-Trøndelag Næringssservice vært en avtale om forretningsfører, så hadde den vært i tråd med vedtektene og da skulle navngitt person ikke vært ført opp som daglig leder i selskapet.

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. Dette har skjedd uten styrebehandling og er ikke i tråd med forvalteravtalen.

Revisor finner også at transaksjoner mellom mor- og datterselskaper ikke er reskontrofert i regnskapet. Dette er ikke i tråd med regnskapsloven hvis det er slik at det foreligger fakturaer og ikke er basert på avtaler. Dette er litt uklart ettersom tilsendte oversikter er dårlig tekstet.

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 gode begrunnelser for hvorfor de tillater å budsjettere med underskudd.

Revisor finner at det er bare Finn Christiansens veg 1 AS og Namsos Industribyggeselskap som har et positivt årsresultat i 2018 og 2019. De andre selskapene har negative årsresultat som belaster egenkapitalen i selskapene og Rock City AS har negativ egenkapital ved utgangen av 2019. 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. For 2021 er det budsjettert med underskudd i morselskapet og to av datterselskapene. Revisor savner også at styret gjør risikovurderinger for virksomheten, risikoen for å miste leietakere, ekstraordinært vedlikehold og lignende.

Slik selskapet drives økonomisk i dag vil det ta tid å bygge opp kapital slik at morselskapet har handlingsrom for å ta prosjekter som eier ønsker at selskapet skal følge opp.

Revisor vurderer at det må avklares om Namsos Industribyggeselskap AS 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.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til eierrepresentant i Namsos kommune, styreleder og daglig leder i Namsos Industribyggeselskap AS 12.07.2021. Revisjon Midt-Norge SA har mottatt høringssvar fra alle tre partene og de er vedlagt rapporten jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon §14 fjerde ledd. Høringssvaret fra eierrepresentanten er vedlegg 2, høringssvar fra styreleder er vedlegg 3 og høringssvaret fra daglig leder er vedlegg 4.

6.1 Høringssvar fra eierrepresentant

Revisor mottok høringssvar fra eierrepresentanten 25.08.2021. Formannskapet er eierrepresentant og høringssvaret er protokoll fra formannskapsmøtet 24.08.2021 hvor saken ble behandlet.

Høringssvaret påpeker ingen faktafeil. Revisor vil kommentere at vurderingene omkring at styret har lite fokus på risiko og tiltak for å sikre bærekraftig økonomisk drift, bygger på at det nesten ikke finnes dokumentasjon på slikt arbeid i styrets protokoller. Det er styrets protokoller som dokumenterer styrets arbeid.

Revisor har registrert at eierrepresentanten og styreleder i sine høringssvar argumenterer for bruk av gjennomgående styrer i Namsos Industribyggeselskap AS. Dette til tross for at løsningen er i strid med gjeldende anbefalinger og kommunens Eiermelding.

6.2 Høringssvar fra styreleder

Revisor mottok høringssvar fra styreleder 24.08.2021.

I styreleders kommentar om gjennomgående styrer kommenteres det at setningen: *Namsos industribyggeselskap AS kan for så vidt sies å være innholdsløs eller uten vesentlige inntekter*, er tatt ut av kontekst. Revisor har gjort et forsøk på å presisere dette.

I den andre kommentaren, om selskapets virksomhet, skriver styreleder at han ikke kjenner seg igjen i beskrivelsen og har ingen erfaring med at eier har korrigert selskapet. Revisors vurdering om korrigerende av selskapet er basert på hendelser før dagens styreleder ble en del av styret.

Den tredje kommentaren fra styreleder om lite fokus på risiko og tiltak for å sikre bærekraftig økonomisk drift, er delvis sammenfallende med forhold som eierrepresentanten påpeker i sitt høringssvar. Styreleder er inne på at en mulig forklaring bak dette er styreprotokoller som er korte og konsise, og ikke detaljerte arbeidsdokumenter for administrasjonen.

6.3 Hørings svar fra daglig leder

Revisor mottok hørings svar fra daglig leder 19.08.2021. Daglig leder påpeker at Namsos Industribyggeselskap ikke leier kontor i Søren R Thornæs veg 10 AS og dermed ikke betaler noe husleie dit. Revisors opplysning er basert på det som etter en nærmere forespørsel til husstyret omtales som en varslingsliste og samtidig bekreftes det at Namsos Industribyggeselskap ved Randi Dille har kontor på bygget. Revisor har her fått sprikende opplysninger og har valgt å korrigere fakta og vurderinger som er gjort på grunnlag av korrigerede fakta. Revisor har tatt bort anbefalingen om å opprette en husleiekontrakt.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

I det følgende konkluderes det på de tre problemstillingene.

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

Revisor konkluderer med at Namsos kommune kan forbedre utøvelsen av eierskapet i Namsos Industribyggeselskap. Dette begrunnes i at:

- Styringssignaler fra eier må samordnes, tydeliggjøres og forankres i selskapets vedtekter
- Valgkomite er ikke vedtektsfestet
- Styrets kompetanse må vurderes i forhold til den virksomhet selskapet skal drive
- Kommunens etiske plattform er ikke forankret i selskapet, herunder retningslinjer for habilitet
- Gjennomgående styrer er ikke i henhold til Eiermelding og KS sine anbefalinger

Spesielt skaper gjennomgående styrer utfordringer knyttet til å ivareta alle selskapenes interesser som individuelle selskaper. Utfordringen aktualiseres spesielt når datterselskapene sjelden har egne styremøter og at styret som generalforsamling velger seg selv som styre i datterselskapene. Konserndannelsen som skjedd i 2018 for blant annet å ha bedre kontroll på økonomien, medførte også noen selskapsrettslige forhold som må følges opp. Mye tyder på at konsernet drives mer som en organisasjon med flere avdelinger enn et konsern med morselskap- og fem datterselskap.

Er kommunikasjonen mellom eier og selskap tilfredsstillende for begge parter?

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 som rammer for en uformell dialog om eierskapet og skilt den fra samarbeidsmøter som handler om daglig drift.

Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger 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*

Revisor konkluderer med at morselskapet Namsos Industribyggeselskap AS i varierende grad følger opp målsettingen i eierdokumentet, men at dette til en viss grad gjøres gjennom virksomheten i datterselskapene. Ses mor- og datterselskap under ett er virksomheten i stor grad knyttet til å eie bygninger som leies ut til virksomheter (Søren R Thornæs veg 10 og Finn Christiansens veg 1) samt planer om *leie til eie* som et boligsosialt tiltak og vurderinger omkring eksterne henvendelser om bygninger og som investor.

Styringssignalene er noe motstridende på om Namsos Industribyggeselskap AS har en forretningsmessig drift, noe som har betydning for om selskapet er omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Regnskapsmessig reskontroføres ikke alle transaksjoner mellom mor- og datterselskaper, noe som ikke er i tråd med regnskapsloven hvis det er slik at det foreligger faktura. Forvalteravtalene brytes når det innvilges lån mellom selskapene uten at det er styrebehandlet. Styret har lite fokus på risiko og tiltak for å sikre en bærekraftig økonomisk drift.

7.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at:

- 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 Industribyggeselskap AS bør få avklart om selskapet kan betraktes som et offentligrettslig organ og dermed er underlagt lov om offentlige anskaffelser

KILDER

Bråthen, T. (2019) Selskapsrett. 6. utgave. Gyldendal/ Focus forlag, Oslo

Kommunenes Sentralforbund (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. KS folkevalgtprogram2019-2023. Kommunesektorens organisasjon

Namsos kommune (2020) Eierskapsmelding Namsos kommune 2020.

Namsos kommune (2018) Eierdokument for Namsos Industribyggeselskap AS. Vedtatt av kommunestyret 27.09.2019

Namsos kommune (2021) Eiendomsstrategi 2021-2025. Vedtatt 11.02.2021
NUES (2018) Eierstyring og selskapsledelse. Norsk anbefaling. 17.10.2018. Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES)

Revisjon Midt-Norge (2019) Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering, Namsos kommune per 31.12.2019. Revisjon Midt-Norge SA.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Eierskapskontroll

Namsos Industribyggeselskap AS er et aksjeselskap som eies av bare Namsos kommune. Selskapet er morselskap i et konsern med fem datterselskap, som alle eies av bare Namsos Industribyggeselskap.

Vurderingskriterier for eierskapskontrollen er hentet fra:

- Kommuneloven
- Aksjeloven
- Kommunenes sentralforbund (KS) sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) - Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse.

NUES og KS sine anbefalinger er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Styringsdokumenter

Eierne av selskapet beslutter selskapets vedtekter i stiftelsen av selskapet (Aksjeloven §2-1) og senere kan eierne i generalforsamlingen endre vedtektene. Aksjeloven fastsetter i §2-2 minstekravet til vedtektene.

(1) Vedtektene skal minst angi:

1. selskapets foretaksnavn
2. den kommune i riket hvor selskapet skal ha sitt forretningskontor
3. selskapets virksomhet
4. aksjekapitalens størrelse, jf. §3-1
5. aksjenes pålydende (nominelle beløp) jf. §3-1

(2) Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning

NUES sin andre anbefaling sier at vedtektene tydelig bør angi den virksomheten som selskapet skal drive.

Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret jf. kommunelovens §26-1. Eiermeldingen skal inneholde (jf. §26-1):

- Kommunens prinsipper for eierstyring
- Oversikt over eierinteresser
- Kommunens formål med eierskapet

KS sin anbefaling fire viser det til at eierskapsmeldingen som minimum bør inneholde følgende punkter i tillegg til de som er gitt i loven:

- Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
- Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

KS' anbefaling 5 presenterer at kommunestyret jevnlig skal utarbeide og jevnlig bør revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Dette vil være eksempelvis vedtekter i aksjeselskaper, og eventuelle andre styringsdokumenter.

Aksjeloven §6-10 bestemmer at godtgjørelse til styret fastsettes av generalforsamlingen. KS anbefaler at kommunen foretar en prinsipiell avklaring av godtgjørelse for styreverv.

Revisjonskriterier

- Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som bør inneholde:
 - Oversikt over eierskap og samarbeid
 - Prinsipper for eierstyring
 - Juridisk styringsgrunnlag for de ulike eierformene
 - Formål og selskapsstrategi
 - Samfunnsansvar
- Kommunen bør gjøre en prinsipiell avklaring om godtgjørelse til styret
- Kommunen bør jevnlig revidere styringsdokumentene
- Vedtektene skal inneholde de minimumskravene som aksjeloven setter og bør tydelig angi den virksomheten selskapet skal drive

Eierrepresentasjon

KS' anbefaling 7 anbefaler at kommunestyrets som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av fylkestingets og kommunestyrenes vedtak.

Aksjeloven §5-1 fastsetter at det er gjennom generalforsamlingen aksjeeierne utøver den øverste myndighet i selskapet. Det betyr at aksjeeierne utenfor generalforsamlingen ikke har rett til å gi instruksjoner til selskapet.

Aksjeloven §5-5 fastsetter at det skal avholdes ordinær generalforsamlingen innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår. Her skal følgende saker behandles og avgjøres:

1. godkjenning av årsregnskapet og eventuell årsberetning, herunder utdeling av utbytte;
2. andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

KS' anbefaling 10 anbefaler at ved valg av styret til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité.

KS' anbefaling 9 presenterer at det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet.

KS' anbefaling 11 anbefaler at det tilstrebes kjønnsmessig balanse i styrene. Reglene i aksjeloven §20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet.

KS' anbefaling 15 omhandler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Habilitetsforhold gjør at verken ordfører eller kommunedirektør bør sitte i styret i selskaper. Habilitetsspørsmål kan oppstå i saker som selskapet skal behandle og da gjelder aksjelovens habilitetsbestemmelser. Habilitetsspørsmål kan også oppstå når kommunen skal behandle saker som gjelder selskapet og da gjelder kommunelovens bestemmelser om habilitet.

Revisjonskriterier eierrepresentasjon

- Kommunestyret bør oppnevne sentrale folkevalgte til eierrepresentanter
- Valgkomite bør vedtektsfestes
- Styrets samlede kompetanse bør være tilpasset selskapets virksomhet
- Kommunen bør etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet

Styret

I aksjeloven regulerer §6-12 styrets forvaltningsansvar og §6-13 styrets tilsynsansvar. Styrets forvaltningsansvar omhandler at styret i nødvendig utstrekning skal fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. (§6-12 andre ledd) Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og

formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. (§6-12 tredje ledd) NUES sin niende anbefaling er knyttet til styrets forvaltnings- og tilsynsansvar.

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse har en anbefaling for eierstyring og selskapsledelse. Noen av anbefalingene er relevant for mindre selskaper slik som NIB og kan forankres i aksjeloven.

I den andre anbefalingen om virksomheten heter det at styret bør utarbeide klare mål, strategier og risikoprofil for virksomheten, slik at selskapet skaper verdier for aksjonærene, og at styret bør evaluere mål, strategier og risikoprofil minst årlig.

Den tiende anbefalingen fra NUES handler om risikostyring og internkontroll. Styret skal påse at selskapet har god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet. Internkontrollen og systemene bør også omfatte selskapets retningslinjer mv. for hvordan det integrerer hensyn til omverdenen i verdiskapingen. Dette berører bedriftens samfunnsansvar som hjemlet i regnskapsloven §3-3c.

KS sin anbefaling nummer 13 sier at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskap. Dette for å unngå rolleblanding og dobbeltroller i konsernforhold. NIB er et konsern med flere datterselskaper. Aksjelovens §6-16 omhandler datterselskapets forhold til morselskapet.

Følgende revisjonskriterier er utarbeidet for styret

- Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styrene i datterselskap

Kommunikasjon

KS anbefaler i sin sjette anbefaling at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Eiermøte er ikke lovregulert.

NUES sin anbefaling nummer 13 handler om informasjon og kommunikasjon. Denne anbefalingen tar utgangspunkt i børsnoterte selskaper, men prinsippene for informasjon er relevant for andre aksjeselskaper. Et forhold som er forankret i aksjeloven er likebehandling av eierne (§4-1). Et annet forhold er at selskapet har klargjort hvem som representerer selskapet. Aksjeloven §6-30 slår fast at styret representerer selskapet utad. §6-32 sier at daglig leder representerer selskapet utad i saker som inngår i den daglige ledelse.

- Det bør jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet

- Selskapet bør ha avklart hvem som representerer selskapet i ulike saker
- Generalforsamlingen er eier sin arena for å gi styringssignaler

Oppfølging av målsettinger

I Namsos kommune sitt eierdokument for Namsos Industribyggeselskap AS, som er vedtatt i kommunestyret 27.09.2018 er selskapets overordnede målsettinger:

1. NIB skal være et verktøy for Namsos kommune til å bygge, eie og drive bygninger, samt erverve areal til forretnings -, industri-, og boligområder i kommunen. I tillegg skal NIB være en pådriver med tanke på sosial boligpolitikk og boligpolitikk generelt.
2. NIB kan være en langsiktig eier av bygninger som leies ut til virksomheter i Namsos.
3. NIB kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg).
4. NIB kan eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling.
5. NIB skal drives etter forretningsmessige prinsipper.
6. NIB kan være en kortsiktig eier i bygg eller selskaper som ønsker kommunen som part i en etableringsfase.

Den tredje målsettingen inngår ikke i problemstilling i forvaltningsrevisjonen av selskapet. Den andre og sjette målsettingen ses i sammenheng. Målsetting 1 og 5 kan oppfattes som pålegg når det står *skal*, mens de andre målsettingene er *kan*-målsettinger. Målsetting 1, 2, 4 og 6 handler om virksomhetsområder for selskapet, mens målsetting 5 gir føringer for driften av selskapet.

Målsettingen om at selskapet *skal* drives etter forretningsmessige prinsipper kan omfatte ulike forhold. Forretningsmessig drift kan knyttes til kommersiell virksomhet hvor det settes krav til avkastning. Her er det lagt vekt på forhold som at Namsos Industribyggeselskap et er offentlig eid selskap og spørsmålet om selskapet er omfattet av lov om offentlige anskaffelser.

Aksjeloven §6-13 tredje ledd gir styret i selskaper som har bare en aksjeeier, ansvar for at avtaler mellom selskapet og aksjeeier er nedtegnet skriftlig. I §3-9 første ledd står det at transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper, altså prinsippet om armlengdes avstand. Vesentlige avtaler mellom konsernselskaper skal foreligge skriftlig.

Målsettingene om virksomheten danner grunnlaget for følgende revisjonskriterium.

- NIB skal arbeide med den virksomheten som er angitt i målsettingene som eier har fastsatt i eierdokumentet

Offentlige anskaffelser

KS sin andre anbefaling sier at selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, samtidig som de utfører kommunale eller fylkeskommunale oppgaver som ikke skjer i konkurranse med andre, bør sørge for et skille mellom de to delene for å unngå brudd på reglene om offentlig støtteanbefaling. Dette skillet berører også om lov om offentlig anskaffelse kommer til anvendelse.

Lov om offentlige anskaffelser (§2 andre ledd punkt c.) og anskaffelsesforskriften (§1-2 første ledd punkt c og andre ledd) gjelder for offentligrettslige organer. Veileder til offentlige anskaffelser sier at offentligrettslige organer er organer eller virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter og som står i en nær tilknytning til det offentlige. Begrunnelsen for å inkludere disse er blant annet å hindre at andre hensyn enn rent forretningsmessige kan påvirke virksomhetens valg av leverandører. Det er tre vilkår som må være oppfylt for å anses å være et offentligrettslig organ:

1. Organet må være opprettet for å tjene allmenhetens behov og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter
2. Organet må være organisert som et selvstendig rettssubjekt
3. Organet må ha en tilstrekkelig tilknytning til det offentlige

Konserninterne transaksjoner

Aksjeloven §3-9 sier at transaksjoner mellom selskapene i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Vesentlige avtaler mellom konsernselskaper skal foreligge skriftlig. Konsernet med Namsos Industribyggeselskap AS som morselskap fyller ikke kriteriene til å avgi konsernregnskap (jf. regnskapsloven §1-6 første og fjerde ledd og §3-2 fjerde ledd), men selskapsstrukturen er å oppfatte som et konsern. Namsos Industribyggeselskap AS og datterselskapene er alle selvstendige aksjeselskaper og transaksjoner skal være på en armlengdes avstand.

Bærekraftig økonomisk drift

NUES sin tiende anbefaling er at styret skal påse at selskapet har god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet, og at styret årlig bør foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontrollen.

Aksjelovens §6-12 tredje ledd sier at styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Det innebærer at styret har ansvaret for å sikre at andre ikke blir økonomisk skadelidende som følge av virksomhetens drift og som krever at selskapet har en bærekraftig økonomi for å overleve på sikt.

Følgende revisjonskriteriet legges til grunn:

NIB skal drives forretningsmessig, herunder

- Følge regelverket om offentlige anskaffelser
- Konserninterne transaksjoner mellom konsernselskap skal skje på en armlengdes avstand og vesentlige avtaler skal være skriftlig
- Sørge for en bærekraftig økonomisk drift

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR FRA EIERREPRESENTANT



Namsos kommune
Nåavmesjenjaelmien tjjelte
Samfunnssikkerhet og Teknisk drift

REVISJON MIDT NORGE SA AVD
STEINKJER
Brugata 2
7715 STEINKJER

Vår referanse	Deres referanse	Saksbehandler	Tlf. saksbehandler	Dato
2021/1318-5	Margrete Haugum	Erik Fosslund Lænd	951 69 032	25.08.2021

Melding om vedtak

Melding om vedtak: Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggeselskap AS

Vedlagt følger utskrift av saksdokument med formannskapetets høringsuttalelse til overnevnte sak.

Oppgi vårt referansenummer når du tar kontakt med oss.

Hilsen
Erik Fosslund Lænd
kommunalsjef økonomi og infrastruktur

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Saksframlegg

Arkivreferanse: 2021/1318-3
Saksbehandler: Erik Fosslund Lænd
Dato: 09.08.2021

Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggeselskap AS

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
<hr/>		
<hr/>		

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Hjemmel for vedtaket er:

E-post: postmottak@namsos.kommune.no
Tlf: 74 21 71 00
Internett: namsos.kommune.no

Postadresse:
Stavarvegen 2
7856 Jøa

Besøksadresse:
Abel Margrethes Meyers gt. 12,
Namsos

Kontonr: 4212.31.87436
Kontonr skatt: 7855.05.17034
Org.nr: 942 875 967

Behandling i Namsos formannskap - 24.08.2021:

Formannskapet har følgende tilbakemelding til den foreløpige rapporten:

Formannskapet takker for en interessant foreløpig rapport om Namsos Industribyggeselskap.

Vi har følgende merknader til utkastet:

- vi mener at noen av datterselskapene i et konsern som dette bør kunne gå i minus enkelte år, særlig siden tomteutvikling tar tid.
- Vi er ikke enig i å gå bort fra gjennomgående styrer. Det vil være kostnadsøkende og gi større utfordringer i dialogen mellom eier og selskap.
- Vi kjenner oss ikke igjen i at styret har lite fokus på risiko og tiltak for å sikre en bærekraftig økonomisk drift. Dialogen med selskapet tilsier tvert imot.
- Vi vil i etterkant av at kontrollutvalget vedtar endelig rapport vurdere hvilke endringer vi må gjøre som eier av NIB.

Forslaget til uttalelse ble enstemmig vedtatt av formannskapet

Vedtak Namsos formannskap - 24.08.2021

Formannskapet takker for en interessant foreløpig rapport om Namsos Industribyggeselskap.

Vi har følgende merknader til utkastet:

- vi mener at noen av datterselskapene i et konsern som dette bør kunne gå i minus enkelte år, særlig siden tomteutvikling tar tid.
- Vi er ikke enig i å gå bort fra gjennomgående styrer. Det vil være kostnadsøkende og gi større utfordringer i dialogen mellom eier og selskap.
- Vi kjenner oss ikke igjen i at styret har lite fokus på risiko og tiltak for å sikre en bærekraftig økonomisk drift. Dialogen med selskapet tilsier tvert imot.
- Vi vil i etterkant av at kontrollutvalget vedtar endelig rapport vurdere hvilke endringer vi må gjøre som eier av NIB.

E-post: postmottak@namsos.kommune.no
Tlf: 74 21 71 00
Internett: namsos.kommune.no

Postadresse:
Stavarvegen 2
7856 Jøa

Besøksadresse:
Abel Margrethes Meyers gt. 12,
Namsos

Kontonr: 4212.31.87436
Kontonr skatt: 7855.05.17034
Org.nr: 942 875 967

Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
I	02.03.2021	Oppstart forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll Namsos Industribyggeselskap AS	Revisjon Midt-Norge SA
I	12.07.2021	Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggeselskap AS	Revisjon Midt-Norge
S	09.08.2021	Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggeselskap AS	
X	24.08.2021	Særutskrift Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggeselskap AS	
U	25.08.2021	Melding om vedtak: Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggeselskap AS	REVISJON MIDT NORGE SA AVD STEINKJER

Vedlegg

1 210712 Høringsbrev eier

Saksopplysninger

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av Namsos Industribyggeselskap AS i henhold til kontrollutvalgets vedtak den 19.01.2021, sak 03/21. Endelig rapport skal behandles av kontrollutvalget i Namsos kommune.

Rapporten behandler følgende problemstillinger:

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?
3. Følger Namsos Industribyggeselskap AS opp målsettinger om:
 - (1) Bygge, eie og drive bygninger, erverve areal og være pådriver i sosial

E-post: postmottak@namsos.kommune.no
Tlf: 74 21 71 00
Internett: namsos.kommune.no

Postadresse:
Stavarvegen 2
7856 Jøa

Besøksadresse:
Abel Margrethes Meyers gt. 12,
Namsos

Kontonr: 4212.31.87436
Kontonr skatt: 7855.05.17034
Org.nr: 942 875 967

Boligpolitikk

- (2) 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 og
- (4) Eie aksjer i selskaper under etablering og utvikling
- (5) Drive etter forretningsmessige prinsipper

E-post: postmottak@namsos.kommune.no
Tlf: 74 21 71 00
Internett: namsos.kommune.no

Postadresse:
Stavarvegen 2
7856 Jøa

Besøksadresse:
Abel Margrethes Meyers gt. 12,
Namsos

Kontonr: 4212.31.87436
Kontonr skatt: 7855.05.17034
Org.nr: 942 875 967

Eierskapskontrollen avgrenses til eierorganets sammensetning og funksjon, utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter, gjennomføring av generalforsamling i mor- og datterselskap, styresammensetning (kompetanse og godtgjørelse) i mor- og datterselskap samt habilitetsvurderinger.

Revisor har avgrenset forvaltningsrevisjonen av selskapet, problemstilling tre, til å omfatte fem av seks målsettinger som eier har satt for selskapet. Målsetting tre om at Namsos Industribyggeselskap AS kan eie og drive bygninger som huser både kommunal, annen offentlig og/eller privat virksomhet (kombinasjonsbygg) er utelatt. Videre er problemstilling fem om forretningsmessig drift avgrenset til å se på:

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

Høringsutkastet til rapport legges fram for formannskapet, som utøver kommunens eierfunksjon, for uttalelse før rapporten ferdigstilles. Frist for uttalelse til høringsutkastet er satt til 25. august.

I og med at det er formannskapet selv som er intervjuet i forbindelse med rapporten foreslås ikke noen tilbakemelding til revisjonen fra kommunedirektøren, denne må formuleres av formannskapet (intervjuobjektet) i møtet.

E-post: postmottak@namsos.kommune.no
Tlf: 74 21 71 00
Internett: namsos.kommune.no

Postadresse:
Stavarvegen 2
7856 Jøa

Besøksadresse:
Abel Margrethes Meyers gt. 12,
Namsos

Kontonr: 4212.31.87436
Kontonr skatt: 7855.05.17034
Org.nr: 942 875 967

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR FRA STYRELEDER

Kommentar til utkast til rapport om Eierskapskontroll og Forvaltningsrevisjon av Namsos Industribyggeselskap AS

Styreleders kommentar til tilsendt foreløpige rapport om Eierskapskontroll og Forvaltningsrevisjon av Namsos Industribyggeselskap AS:

Ang. Pkt 3.5 Utfordringer med gjennomgående styrer i konsern

Styreleders oppfatning er at styresammensetning i et morselskap og styresammensetning i datterselskap må vurderes ut fra konsernets mål og strategier og de enkelte datterselskapers virksomhet. Når det gjelder NIBs datterselskaper er de, etter styreleders vurdering, godt innenfor mandatet til NIB, de er ikke konkurrerende selskaper og det er vanskelig å se at de vil komme i konflikt med morselskapets eller andre datterselskapers strategier.

Separate styrer mor/døtre vil medføre kostnadsøkninger og betydelige kommunikasjonsutfordringer sammenlignet med gjennomgående styrer.

Styreleder har problemer med å se fordeler med en separat løsning på styresammensetning. I parentes kan det også bemerkes at setningen «*Namsos Industribyggeselskap kan for så vidt sies å være innholdsløs eller uten vesentlige inntekter*» er tatt ut av kontekst. NIB er eier av fem datterselskap og kan på bakgrunn av dette ikke anses som innholdsløst, mens det er riktig at NIB ikke har aktiviteter i egen regi som skaper større inntekter.

Ang. Pkt 5.4.1 Selskapets virksomhet

Utkastet til rapport beskriver forholdet mellom NIB og eier slik: «*Revisor oppfatter at selskapet, som et selvstendig aksjeselskap lar seg korrigere av eier og i stor grad er opptatt av å være et verktøy for eier. Dette kan legge bindinger på selskapets utviklingsmuligheter*». Styreleder kjenner seg ikke igjen i beskrivelsen og har heller ingen erfaring med at eier korrigerer selskapet. Tvert imot oppfattes tilgangen til og dialogen med eier som god. Styreleder oppfatter ikke at det er selskapets oppgave å arbeide med utviklingsmuligheter uavhengig av eiers holdninger og uavhengig av eiers visjon om at NIB skal være et verktøy for Namsos kommune i nærings- og samfunnsutviklingen (ref. Eierdokumentet).

Ang. Pkt 5.4.2 Forretningsmessig drift og Pkt 7.1 Konklusjon

I utkastet til rapport står følgende (pkt 7.1): «*Styret har lite fokus på risiko og tiltak for å sikre en bærekraftig økonomisk drift*». Styreleders vurdering er at dette ikke er en korrekt beskrivelse. En mulig forklaring er at rapportens beskrivelse er basert på selskapenes styreprotokoller som er korte og konsise, og ikke detaljerte arbeidsdokumenter for administrasjonen.

NIB som enkeltstående selskap (før utfisjoning av enkelteidommer) og NIB som konsern har hatt en positiv økonomisk utvikling de siste årene. Som eksempel kan nevnes at STV ville gått balanse i 2020 uten ekstrakostnader knyttet til korona-pandemien.

Den positive økonomiske utviklingen skyldes systematisk arbeid fra både administrasjonen og styret. Det har vært og er løpende fokus på økonomi og kostnadseffektiv drift i hvert styremøte, og vurderinger av risiko og tiltak. Dette gjelder bl.a. utnyttelsesgrad og leieinntekter både i Søren Thornæs veg (STV) og Finn Christensens veg (FCV), og god kostnadskontroll i alle selskaper. Risikoen ved pandemi og risikoen i forbindelse med (re)struktureringen av Nord Universitet har vært selvsagte tema i styrets arbeid.

Videre peker rapporten på at flere av selskapene går med underskudd. I NIBs portefølje vil det alltid være eiendommer/ bygninger som er kjøpt med tanke på videre utvikling i tråd med mandatet. Disse selskapene vil ofte være uten egne inntekter i påvente av prosjektutvikling, planprosesser, markedsvurderinger osv. I sum varer slike prosesser ofte i flere år. Styrets oppgave er å både ha kontroll på kostnadene i forbindelse med utviklingsaktiviteter og å holde driftskostnadene nede på den aktuelle eiendommen.

Ang. forvalteravtalene: Daglig leder i NIB er også daglig leder datterselskapene. Tre av datterselskapene har ikke god nok økonomi til å betale sine kostnader. Ved årets utgang blir det laget egne forvalteravtaler basert på disse selskapenes økonomiske behov for å dekke driften.

Namsos 23.08.21

Øistein Aagesen
(styreleder)

VEDLEGG 4 – HØRINGSSVAR FRA DAGLIG LEDER

Margrete Haugum

Fra: Post Nib <post@namsosib.no>
Sendt: torsdag 19. august 2021 15:52
Til: Margrete Haugum
Emne: SV: Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggelskap AS

Hei,

Jeg har lest gjennom rapporten og tenker ikke svare for mye av innholdet da det bør svares opp fra styreleder og eier.

Bare en kommentar og det er at Namsos Industribyggelskap ikke leier kontor i Søren R Thornæs veg 10 AS og dermed ikke betaler noe husleie dit.

Namsos Industribyggelskap betaler for kontor/utstyr til Nord-Trøndelag Næringservice, et eget punkt i avtalen mellom NIB og NTN.

Med vennlig hilsen
Namsos Industribyggelskap AS

Randi Dille
Daglig leder
Tlf +47 91 60 16 75
www.namsosib.no

Fra: Margrete Haugum <margrete.haugum@revisjonmidt norge.no>
Sendt: mandag 12. juli 2021 13:29
Til: Post Nib <post@namsosib.no>
Emne: Høringsrapport eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon Namsos Industribyggelskap AS

Hei.

Vedlagt følger høringsutkast til rapport om Namsos Industribyggelskap AS.

Merk at frist for uttalelse er 25. august 2021.

God sommer.

Vennlig hilsen

Margrete Haugum
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
M +47 95 23 30 07



Revisjon Midt-Norge SA, Brugata 2, 7715 Sleinkjer
W www.revisjonmidt norge.no | M +47 907 30 300

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjektplan forvaltningsrevisjon - Informasjonssikkerhet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

23.11.2021

Saknr

27/21

Saksbehandler Einar Sandlund**Arkivkode** FE - 217, TI - &58**Arkivsaknr** 21/234 - 3**Forslag til vedtak**

1. Prosjektplan datert 04.11.21 godkjennes.
2. Rapporten forventes levert 01.06.22 og innenfor den angitte ressursbruk på 400 timer.
3. Kontrollutvalget bes å bli orientert underveis for å kunne ta stilling til evt. behov for endringer i prosjektplanen.

Vedlegg

Prosjektplan informasjonssikkerhet

Saksopplysninger

Kommunelovens § 23-3 sier at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon i kommunen. Kommunestyret behandlet den 29.10.20 i sak 155/20 plan forvaltningsrevisjon 2020-2024. Det ble fattet slikt vedtak:

Kommunestyret vedtar plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 med slik prioritering av forvaltningsrevisjoner:

1. *Personal, rekruttering, sykefravær, kompetanse*
2. *IKT, datasikkerhet, digitale møter, GDPR*

Kontrollutvalget gjorde så i sak 21/21 slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon området IKT, datasikkerhet, GDPR..*
2. *Kontrollutvalget gir følgende innspill på følgende problemstillinger/spørsmål:*
 - *Sikkerhet , drifting og dublering av system,*
 - *Samordning mellom enhetene på bruk av digitale plattformer, effektivisering.*
 - *Fremtidig lagring og tilgang. Kompatibilitet av system, rettsdokumentasjon,*

3. *Revisor bes å utarbeide prosjektplan i henhold til neste møte, 23.11.21.*

Revisjonen har ut fra bestillingsvedtaket utarbeidet prosjektplan datert 04.11.21, jfr. vedlegg. Planen angir følgende problemstillinger:

- a) *Hvordan ivaretar Namsos kommune informasjonssikkerhet?*
- b) *Hvordan har kommunen sikret integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet for informasjon fra de gamle kommunene?*

Aktuelle revisjonskriterier vil være personopplysningsloven og arkivloven med tilhørende forskrifter og veiledere utarbeidet av Datatilsynet og Arkivverket. Det kan også være aktuelt å undersøke om kommunen følger opp egne retningslinjer, jfr. prosjektplanens kap. 3.3. Prosjektet er tenkt gjennomført med intervju av aktuelle personer i kommunen og gjennomgang av politiske vedtak, utarbeidede rutiner og gjennomgang av datasystemer

Vurdering

Den fremlagte prosjektplan ansees for å være i tråd med kontrollutvalgets bestilling i sak 21/21. Prosjektplanens problemstilling og beskrivelser av denne omfatter de felt og temaer som kontrollutvalget var opptatt av i bestillingsmøtet. Den foreslåtte tidsressurs og leveringstidspunkt betraktes som relevant. Ved evt. behov for endringer i prosjektplanen underveis i prosjektet må kontrollutvalget kunne ta stilling til disse. Kontrollutvalget anbefales å godkjenne den fremlagte prosjektplan datert 04.11.21 med levering innen 01.06.22 og

ressursbruk på 400 timer.

FORVALTNINGSREVISJON

Informasjonssikkerhet

PROSJEKTPLAN



Namsos kommune

November 2021

FR1195

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>a) Hvordan ivaretar Namsos kommune informasjonssikkerhet?</p> <p>b) Hvordan har kommunen sikret integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet for informasjon fra de gamle kommunene?</p>
Kilder til kriterier	Kilder til kriterier er aktuelle lover, for eksempel personopplysningsloven og arkivloven, og tilhørende forskrifter og veiledninger.
Metode	Aktuelle metoder for innsamling av data er intervju og gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon. I tillegg kan det være aktuelt å gjøre undersøkelser knyttet til konkrete datasystemer.
Tidsplan	Prosjektets rammer er: <ul style="list-style-type: none">• 400 timer• Levering til sekretær 1. juni 2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Margrete Haugum margrete.haugum@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Thomas Furunes thomas.furunes@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Merete Montero• Unni Romstad
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Namsos kommune	Kommunaldirektør i Namsos eller den som kommunedirektøren delegerer

2 OPPDRAGET

I dette kapittelet presenteres bestillingen og bakgrunnsinformasjon for prosjektet.

2.1 Bestilling fra kontrollutvalget

Prosjektet ble bestilt i kontrollutvalgets møte 21. september 2021. Undersøkelsen skal omfatte IKT, datasikkerhet og GDPR. Kontrollutvalget kom med følgende innspill til problemstillinger/spørsmål:

- Sikkerhet, drifting og dublering av system
- Samordning mellom enhetene på bruk av digitale plattformer, effektivisering
- Fremtidig lagring og tilgang. Kompatibilitet av system, rettsdokumentasjon

Kontrollutvalget ønsket å få oversendt en prosjektplan til møte 23. november 2021.

Slik revisor forstår bestillingen er den knyttet til informasjonssikkerhet. Det er redegjort for sammenhengene mellom begrepene i bestillingen i kapittel 2.4. Der begrunnes også hvorfor informasjonssikkerhet løftes opp som et overbyggende begrep.

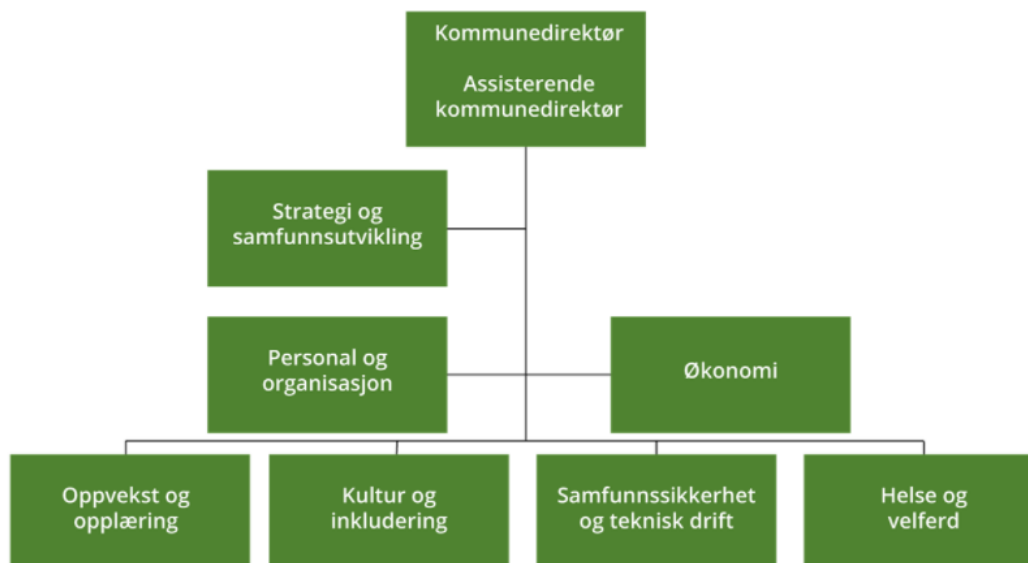
2.2 Bakgrunnsinformasjon

Av helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse fra 2020 fremgår det at antallet henvendelser til IT brukerstøtte har økt betydelig, mens antallet ansatte er stabilt. Antallet henvendelser som ikke lukkes innen akseptabel frist beskrives som økende. Kommunen har et eget arkivdepot. Kommunen legger opp til økt bruk av elektronisk kommunikasjon med innbyggerne. Gjeldende IKT-strategi skulle vært rullert i 2016.

Nåværende Namsos kommune er en sammenslåing av tidligere Namsos kommune, Namdalseid kommune og Fosnes kommune. Kommunesammenslåingen skjedde fra 1. januar 2020. I den forbindelse er datasystemene i den nye kommunen samordnet.

2.3 Kommunens organisering

I figur 1 er kommunens organisasjonskart gjengitt.



Kilde: Namsos kommunes hjemmeside

Figur 1. Organisasjonskart Namsos kommune

Informasjonssikkerhet berører hele kommuneorganisasjonen ettersom en stor del av kommunenes arbeid er digitalisert, og ansatte trenger både teknisk infrastruktur og programmer (applikasjoner) for å utføre arbeidet. Kommunens arbeid dokumenteres i digitale systemer og arkivfunksjonen i kommunen er kjernen for å ta vare på og gjøre det mulig å finne igjen informasjon. Samtidig er det et krav om å minimere lagringen og sikret at bare de som skal ha tilgang får det og at lagret informasjon er ekte.

Det framgår av kommunenes nettside at kommunen har personvernombud og personvernerklæring. I stabsfunksjonen personal og organisasjon er det et eget dokumentcenter. Det går ikke klart fram hvor i organisasjonen informasjonssikkerhetsarbeidet er.

2.4 Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet og datasikkerhet er nært beslektede begreper. Datasikkerhet omhandler den elektroniske behandlingen av data, mens informasjonssikkerhet er et litt videre begrep som også inkluderer data oppbevart i papirform. Den nye personvernforordningen, forkortet til GDPR, trådte i kraft 25.05.2018. Den gjelder all elektronisk databehandling av personopplysninger og ikke-elektronisk behandling av personopplysninger når de er satt i register. I GDPR-regelverket står informasjonssikkerhet sentralt og bestemmelsene er på mange områder overførbare til annen informasjon enn bare personopplysninger.

Informasjonssikkerhet handler om at informasjon generelt og spesielt personopplysninger må sikres på en tilfredsstillende måte. Informasjonssikkerhet handler om:

- Integritet – nøyaktige og fullstendige opplysninger sikret mot uautorisert endring
- Konfidensialitet – sikre at kun autoriserte brukere har tilgang
- Tilgjengelighet – sikre at opplysningene er tilgjengelig for autoriserte personer ved behov

For å ivareta informasjonssikkerheten stilles det større krav til dokumentasjon av prosesser, sikkerhetsløsninger, IT-systemer og opplæring av ansatte. GDPR-regelverket skjerper kravene til internkontroll. Personvernforordningen stiller strengere krav enn tidligere til håndtering av avvik.

Det kan listes opp ulike krav som skal ivaretas og noen eksempler er gjengitt under:

- Krav til konfigurering av IT-systemer
- Krav om signering av taushetserklæring
- Krav om fysisk sikring
- Opplæring av ansatte
- Sikring av konfidensialitet
- Sikring av integritet
- Tilgjengelighet og backup løsninger
- Jevnlige sikkerhetsrevisjoner
- Prosedyrer for avvikshåndtering
- Tilgangsstyring og logging av autorisert og uautorisert bruk
- Databehandleravtaler
- Personvernombud

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapitlet presenteres problemstillingene i forvaltningsrevisjonen, kilder til revisjonskriterier og metode for innsamling av data.

3.1 Avgrensing

Prosjektet handler om informasjonssikkerhet i Namsos kommune etter sammenslåingen av kommunene Namsos, Namdalseid og Fosnes. Sammenslåingen av kommunene medførte at tre selvstendige enheter med hver sine datasystemer skulle bli til et felles system. En slik overgang kan være forbundet med risiko og revisor vil se nærmere på hvordan informasjonssikkerheten ble ivaretatt i sammenslåingen. Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å se på informasjonssikkerheten i den nye kommunen og ikke hvordan dette ble løst i de tidligere kommunene.

Prosjektet er avgrenset til informasjonssikkerhet internt i Namsos kommune og omhandler ikke tjenester som Namsos kommune leverer til nabokommuner.

Forvaltningsrevisjonen ser heller ikke på hvordan informasjonssikkerhet ivaretas fra et brukerperspektiv, det vil si for den enkelte ansatte eller for innbyggerne.

3.2 Problemstillinger

Revisjonen foreslår følgende problemstillinger:

- a) Hvordan ivaretar Namsos kommune informasjonssikkerhet?
- b) Hvordan har kommunen sikret integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet for informasjon fra de gamle kommunene?

Informasjonssikkerhet

Det meste av lovkrav knyttet til informasjonssikkerhet er gitt i lov om personopplysninger, som inneholder EUs personvernforordning. Ut over lov om personopplysninger er forhold omkring informasjonssikkerhet i mindre grad lovregulert, men gitt i standarder som for eksempel ISO 27000-serien og COSO. Omtalen av informasjonssikkerhet i kapittel 2.4 viser noen av de forholdene som inngår i revisjonen.

Informasjonssikkerhet i kommunesammenslåingen

Denne problemstillingen omhandler hvordan kommunen jobbet med å lage felles informasjonssystem og hvordan informasjonssikkerheten ble sikret i overgangen fra tre til en kommune. Det er også aktuelt å undersøke tilgjengeligheten av dokumenter fra de gamle systemene. I denne problemstillingen inngår også å se på bruken av ulike applikasjoner og overgang til felles applikasjoner.

3.3 Kilder til kriterier

Aktuelle kilder for kriterier vil være personopplysningsloven og arkivloven med tilhørende forskrifter. Kriterier vil også kunne utledes fra veiledere utarbeidet av Datatilsynet og Arkivverket. Det kan også være aktuelt å undersøke om kommunen følger opp egne retningslinjer.

3.4 Metoder for innsamling av data


Hovedkilder for innsamling av data vil være intervju med aktuelle personer i kommunen og gjennomgang av politiske vedtak, utarbeidede rutiner og gjennomgang av datasystemer. Personopplysningsloven stiller krav til dokumentasjon som er aktuelle data i forvaltningsrevisjon.

Steinkjer 4. november 2021

Margrete Haugum

Oppdragsansvarlig revisor

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr: FR1195	Kommune: Namsos
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: IKT, datasikkerhet, GDPR - Informasjonssikkerhet	

Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p><i>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</i></p> <p><i>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</i></p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptrre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptrrer ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Steinkjer 2.11.2021



Margrete Haugum
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Revisjonsstrategi og oppdragsansvarlig regnskapsrevisors uavhengighetserklæring

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

23.11.2021

Saknr

28/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 216

Arkivsaknr 21/249 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar den gitte informasjonen til etterretning, og har ingen merknader til oppdragsansvarlig regnskapsrevisor sin vurdering av uavhengighet.

Vedlegg

Revisors uavhengighetserklæring

Saksopplysninger

Enhver som foretar revisjon for kommune eller fylkeskommune skal fortløpende vurdere egen uavhengighet, jfr. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 16. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år, og ellers ved behov, avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget, jfr. § 19 2. ledd. Kravene til uavhengighet og objektivitet gjelder både ved regnskapsrevisjon og ved forvaltningsrevisjon. Forskriftens §§ 17 og 18 setter krav til hhv. revisors tilknytning til revidert virksomhet, samt hvilke stillinger/verv/tjenester revisor kan ha.

Ytterligere krav til oppdragsansvarlig revisor er kravet tilandel. Oppdragsansvarlig revisor må ha ført en hederligandel, være i stand til å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, samt være myndig.

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor er registrert revisor. For registrerte og statsautoriserte revisorer vilandel normalt være kontrollert av finanstilsynet ifm. godkjenningen, og av kontrollutvalget ved tildeling av oppdraget.

Revisor vil dessuten orientere om revisjonsstrategien og forhold vedrørende regnskapsrevisjonsarbeidet for 2021.

Vurdering

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor er registrert i finanstilsynets virksomhetsregister. Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor vil gå gjennom sin årlige egenvurdering i møte.

Revisjonsstrategien og forhold rundt regnskapsrevisjonsarbeidet er det viktig at kontrollutvalget har kunnskap om, samt mulighet til å stille spørsmål o.l. til revisjonen om dette.

Så fremt kontrollutvalget ikke har innvendinger, anbefales kontrollutvalget å ta den gitte informasjonen til etterretning uten merknader.

Egenvurdering av uavhengighet:

Namsos kommune

Kommuneloven § 24-4 og forskrift om revisjon § 16 setter krav til revisors uavhengighet. Kravene er beskrevet i bestemmelsene. I tillegg setter forskrift om revisjon § 17 og § 18 begrensninger. Dette dokumentet beskriver revisors egenvurdering og skal ivareta krav i forskrift om revisjon § 19.

Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i revisjonsselskapet
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem i styrende organer i noen virksomhet som Namsos kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har en slik tilknytning til Namsos kommune at dette har betydning for min uavhengighet og objektivitet i utførelsen av revisjonsoppdraget.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Undertegnede bekrefter at det ikke er ytet rådgivning eller andre tjenester overfor Namsos kommune som er av en slik art at dette kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</p> <p>Før slike tjenester utføres, vurderer revisor rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom revisor konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriftens § 16, utfører revisor ikke tjenesten. Hvert enkelt tilfelle vurderes særskilt.</p> <p>Revisor vil kunne besvare spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p>
Tjenester under (fylkes)kommunens egne ledelses- og kontroll-oppgaver	Undertegnede bekrefter at det ikke ytes tjenester overfor Namsos kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede bekrefter at verken revisor eller Revisjon Midt-Norge SA opptre som fullmektig for Namsos kommune
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min uavhengighet og objektivitet.

Namsos, 19. april 2021

Linda Pettersen
Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor

Kontrollutvalgets årsplan 2022

Behandles i utvalg
Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato
23.11.2021

Saknr
29/21

Saksbehandler Einar Sandlund
Arkivkode FE - 033
Arkivsaknr 20/183 - 32

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget vedtar det fremlagte forslag til årsplan for sin virksomhet i 2022.
2. Kontrollutvalgets årsplan oversendes kommunestyret til orientering.

Saksopplysninger

Årsplanen for 2022 viser kontrollutvalgets planer for sin virksomhet og er utarbeidet på et overordnet nivå. Planen er ikke en detaljert beskrivelse av kontrollutvalgets virksomhet. Det legges opp til 6 møter i 2022. Utkast til årsplan må ses på som en skisse over de aktiviteter kontrollutvalget vil ta for seg i løpet av året, jfr. Tabellen. Kontrollutvalget må uansett ha rom til å omprioritere dersom vanskelige eller viktige saker skulle komme frem gjennom året. Noe usikkerhet kan det fortsatt være ved gjennomføring og planlegging av fysiske møter og besøk pga. covid -19. Årsplanen vedtas av kontrollutvalget selv og sendes kommunestyret til orientering.

Kontakten med kommunestyret

Som kommunestyrets organ for å drive kontrollarbeid, bestreber kontrollutvalget seg for å være kjent og synlig for medlemmene i kommunestyret. Når kontrollutvalget oversender saker til behandling, vil utvalgsleder være til stede i kommunestyremøtet, og sakene må være presentert slik at kommunestyret kan oppleve dem som nyttige og informative. Dette gjelder ikke minst rapporter fra forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, som skal hjelpe kommunen til å forbedre tjenestekvaliteten. Undersøkelse er også et aktuelt redskap for kontrollutvalget for å klargjøre fakta og ansvar i konkrete saker. Kontrollutvalget skal følge opp forvaltningsrevisjoner i dialog med administrasjonen.

Henvendelser fra publikum

Alle skriftlige henvendelser som kommer inn til sekretariatet blir lagt fram for kontrollutvalget, som tar stilling til om utvalget vil behandle saken og hvordan den skal følges opp. Kontrollutvalget har en stor oppgave i å informere innbyggerne om både utvalgets muligheter og begrensninger på dette området. Innbyggerne bør oppmuntres til å kontakte utvalget når kommunale tjenester svikter, samtidig som utvalget forklarer at det ikke tar stilling i enkeltsaker, men kan benytte slike saker til å påpeke mangler i system og praksis.

Virksomhetsbesøk

For å ha god kjennskap til kommunens virksomhet og kunne kommunisere med ansatte, besøker kontrollutvalget kommunale avdelinger/institusjoner og selskaper der kommunen har eierinteresser. Utvalget bestemmer hvor ofte det ønsker å gjennomføre slike besøk. Pga. Covid-19 kan denne aktiviteten fortsatt bli begrenset, og det kan være mer aktuelt å få orienteringer fra administrasjonen i utvalgsmøtene.

Utvalgets faglige oppdatering

Medlemmene i kontrollutvalget får tilbud om å delta på faglige samlinger. Som følge av smitteverntiltak kan enkelte av disse bli erstattet av digitale konferanser og kurs. Erfaringene fra 2021 er at digitale samlinger kan være et alternativ til fysiske samlinger. Dette gjelder også kontrollutvalgets egne møter. Koronapandemien har vist at

kommunens risiko- og vesentlighetsbilde kan være uforutsigbart enn før, og dette kan virke inn på hva som må prioriteres i kontrollarbeidet.

Møteplan for kontrollutvalget

Vurdering

Årsplan 2022 legges frem for kontrollutvalget til behandling og anbefales vedtatt med de endringer som kontrollutvalget selv bestemmer.

Referatsaker november 21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

23.11.2021

Saknr

30/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/183 - 31

Forslag til vedtak

Referatene tas til orientering

Vedlegg

Forvaltningsrevisjon - Nærvær - Personal

Møteprotokoll Representantskap interkommunalt politisk råd 20.09.2021

Bruker to måneder på innsynsbegjæringer - må tåle kritikk av Sivilombudet

Er det trygt å varsle til kontrollutvalget

Er samarbeidende partier én gruppe

Hva med klagebehandling i kommuner med egen klagenemnd

Kan et interkommunalt samarbeid selge tjenester

Om regionråd som er organisert som IKS. Må disse omdannes til interkommunalt politisk råd

Rundskriv-i-6-2021-om-kommunale-smitteverntiltak

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten

Gjelder regler om habilitet også ved orienteringssaker

Kan møter i folkevalgte organer holdes utenfor kommunegrensen

Ordfører er reklamemodell, er det lov

Usikkert om ny jobb er gyldig fritaksgrunn

Saksopplysninger

Det kan bli fremlagt ytterligere referater i møtet.

Vurdering

Referatene anbefales godkjent.



KONSEK TRØNDELAG IKS
Postboks 2564
7735 STEINKJER

Vår referanse	Deres referanse	Saksbehandler	Tlf. saksbehandler	Dato
2021/530-7		Tine Nermark Johnsen	941 74 355	22.10.2021

Melding om vedtak

Forvaltningsrevisjon - Nærvær - Personal

Namsos kommunestyre har behandlet denne saken og fattet følgende vedtak:

Vedtak Namsos kommunestyre - 21.10.2021

1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten Nærvær – Personal, sykefraværsoppfølging og erstatning av kompetanse ved fravær til orientering
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp rapportens anbefalinger i kap. 6.2.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren innen 30.04.22 om skriftlig rapport til kontrollutvalget, med kopi til kommunestyret, på hvordan anbefalingene er fulgt opp

Oppgi vårt referansenummer når du tar kontakt med oss.

Hilsen

*Tine Nermark Johnsen
utvalgssekretær*

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Utvalg: Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal

Møtested: Teams

Dato: 20.09.2021

Tidspunkt: 12.00 – 16.45

Følgende medlemmer møtte:

Navn	Funksjon	Kommune	Varamedlem for
Olav Jørgen Bjørkås	Medlem	FLATANGER	
Borgny Kjølstad Grande	Medlem	GRONG	
Hege Nordheim-Viken	Medlem	HØYLANDET	
Elisabeth Helmersen	Medlem	LEKA	
Bente Estil	Medlem	LIERNE	
Arnhild Holstad	Medlem	NAMSOS	
Stian Brekkvassmo	Leder	NAMSSKOGAN	
Amund Hellesø	Medlem	NÆRØYSUND	
Egil A. Johannessen	Medlem	OSEN	John Einar Høvik
Johan Tetlien Sellæg	Medlem	OVERHALLA	Per Olav Tyldum
Hans Oskar Devik	Medlem	RØYRVIK	

Andre som møtte:

Rina Skjæran deltok under sak 19/21.

Følgende fra administrasjonen møtte:

Navn	Stilling
Narve Nordmelan	Daglig leder

Merknader: Innkalling og sakliste godkjent.

Tilleggssak: Uttalelse om 110 sentral Namdal tilføyd på saklista.

Sakliste

Utvalgs-saksnr.	Tittel
PS 14/21	Møteplan 2022
PS 15/21	Ungt Entreprenørskap - medlemskontingent 2021
PS 16/21	Høring - Regional strategi for verdiskapning 2022 - 2025
PS 17/21	NTE-fond - Søknad om støtte til videreføring av skog og vedpådriving i Namdal Skognettverk 2022 og 2023
PS 18/21	Prosjektet "Et sted nær deg" - tilleggsbevilgning
PS 19/21	Kulinariske Namdalen - godkjenning av revidert prosjektplan

PS 14/21 Møteplan 2022

Innstilling

Forslag til møteplan for 2022 vedtas.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Forslag fra Bente Estil (Lierne): Ordførerforum/dialogmøte 22 august flyttes til 26. august .

Votering: Daglig leders forslag med Bente Estils endringsforslag enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Forslag til møteplan for 2022 vedtas med følgende endring;
Ordførerforum/dialogmøte 22 august flyttes til 26. august

PS 15/21 Ungt Entreprenørskap - medlemskontingent 2021

Innstilling

Interkommunalt politisk råd Namdal bevilger 181 313 kroner til betaling av medlemskontingent for 2021 i Ungt Entreprenørskap for namdalskommunene.

Pengene bevilges fra NTE-fondet.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Skrivefeil i innstillingen og beløp rettet fra kr 181 313 til kr 180 313.
Innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Interkommunalt politisk råd Namdal bevilger kr 180 313 kroner til betaling av medlemskontingent for 2021 i Ungt Entreprenørskap for namdalskommunene. Pengene bevilges fra NTE-fondet.

PS 16/21 Høring - Regional strategi for verdiskapning 2022 - 2025

Innstilling

Interkommunalt politisk råd Namdal vedtar forlag til høringssvar til Regional strategi for verdiskapning 2022 – 2025.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Endringsforslag fra Elisabeth Helmersen (Leka);

Side 4 under Vi vil ellers påpeke:

Områder i Trøndelag er i ferd med å utvikle seg positivt innen reiseliv attraksjoner/opplevelser. Dette gjelder kommuner fra kyst til fjell Kultursatsing er en del av dette bildet.

Side 5 under attraktivitet:

Det er kommuner i Trøndelag som utmerker seg med naturgitte forutsetninger som i seg selv er attraktive i nasjonal og internasjonale sammenheng.

Side 6 under opplevelser:

Andre avsnitt byttes ut:

Det blir ofte nevnt at Trøndelag har fortrinn innen havbruk, landbruk, skogbruk og natur. Det snakkes imidlertid mindre om våre fortrinn innenfor opplevelsesbasert næring. Vi har store fortrinn gjennom bærekraftig naturopplevelser som friluftsliv, jakt, fiske og geologi.

Bytt ut ordet omland med små kommuner.

Elisabeth Helmersen (Leka) trakk så siste setningen i sitt opprinnelige forslag.

Endringsforslag fra Borgny Grande (Grong):

Under satsingsområder offentlig sektor, andre strekpunkt:

Sett punktum og slett all tekst etter pendlerkontor i følgende setning:

Det bør slik være ønskelig å prøve ut kontorfellesskap/pendlerkontor også i andre miljøer enn fylkeskommunens egne videregående skoler – som Namdalshagen i Namsos og InnovArena i Rørvik.

Amund Hellesø (Nærøysund) og Johan Tetlie Sellæg (Overhalla) kom med noen muntlige betraktninger som daglig leder ble utfordret til å innarbeide, som skulle godkjennes av leder og nestleder.

Votering: Møteleder foreslo å votere over daglig leders forslag til vedtak, med endringsforslagene til Elisabeth Helmersen og Borgny Grande, samt at innspillene i møtet ble innarbeidet av daglig leder og at leder og nestleder får fullmakt til å godkjenne redigeringen.

Enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Interkommunalt politisk råd Namdal vedtar forlag til hørings svar til Regional strategi for verdiskapning 2022 – 2025 med følgende endring:

Side 4 under Vi vil ellers påpeke:

Områder i Trøndelag er i ferd med å utvikle seg positivt innen reiseliv attraksjoner/opplevelser. Dette gjelder kommuner fra kyst til fjell Kultursatsing er en del av dette bildet.

Side 5 under attraktivitet:

Det er kommuner i Trøndelag som utmerker seg med naturgitte forutsetninger som i seg selv er attraktive i nasjonal og internasjonale sammenheng.

Side 6 under opplevelser:

Andre avsnitt byttes ut:

Det blir ofte nevnt at Trøndelag har fortrinn innen havbruk, landbruk, skogbruk og natur. Det snakkes imidlertid mindre om våre fortrinn innenfor opplevelsesbasert næring. Vi har store fortrinn gjennom bærekraftig naturopplevelser som friluftsliv, jakt, fiske og geologi.

Under satsingsområder, offentlig sektor, andre strekpunkt:

Det bør slik være ønskelig å prøve ut kontorfellesskap/pendlerkontor.

Leder og nestleder får fullmakt til å godkjenne redigeringen.

PS 17/21 NTE-fond - Søknad om støtte til videreføring av skog og veipådriving i Namdal Skognettverk 2022 og 2023

Innstilling

Interkommunalt politisk råd gir et tilskudd på 700 000 kroner til videreføring av skog og vegpådriving i Namdal skognettverk i 2022 og 2023.

Regionrådet vil ikke bidra til finansiering av prosjektet utover 2023, og det må i den nye prosjektperioden prioriteres å arbeide for en permanent og statlig finansiert pådriverordning i skogbruket.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Borgny Grande ba om en vurdering av habilitet for seg og Elisabeth Helmersen ettersom begge er medlem av styringsgruppa for prosjektet.

Forslag fra Amund Hellesø: Elisabeth Helmersen og Borgny Grande er habile. Forslaget til Hellesø ble enstemmig vedtatt.

Tilleggsforslag fra Borgny Grande (Grong); Namdal Skognettverk legger fram detaljert budsjett for ny prosjektperiode til representantskap interkommunalt politisk råd Namdal ved neste møte 22. november.

Votering: Opprinnelig forslag til vedtak og tilleggsforslaget ble enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Interkommunalt politisk råd gir et tilskudd på 700 000 kroner til videreføring av skog og vegpådriving i Namdal skognettverk i 2022 og 2023.

Namdal Skognettverk legger fram detaljert budsjett for ny prosjektperiode til representantskap interkommunalt politisk råd Namdal ved neste møte 22. november.

Regionrådet vil ikke bidra til finansiering av prosjektet utover 2023, og det må i den nye prosjektperioden prioriteres å arbeide for en permanent og statlig finansiert pådriverordning i skogbruket.

PS 18/21 Prosjektet "Et sted nær deg" - tilleggsbevilgning

Innstilling

Oi! Trønders Mat og Drikke AS gis et tilskudd på 75 000 kroner til dekning av markedsføring av prosjektet «Et sted nær deg» i Namdalen.

Pengene bevilges fra NTE-fondet.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Oi! Trønders Mat og Drikke AS gis et tilskudd på 75 000 kroner til dekning av markedsføring av prosjektet «Et sted nær deg» i Namdalen.

Pengene bevilges fra NTE-fondet.

PS 19/21 Kulinariske Namdalen - godkjenning av revidert prosjektplan

Innstilling

Revidert prosjektplan godkjennes.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Revidert prosjektplan godkjennes.

PS 20/21 Uttalelse om 110-sentral

Innstilling

Uttalelse om 110-sentral vedtas.

Behandling i Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021:

Innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak Representantskap interkommunalt politisk råd Namdal - 20.09.2021

Uttalelse om 110-sentral;

Vent med endringer i 110-sentral til bygging er avklart

Namdal regionråd viser til prosess igangsatt i Værnesregionen med formål å skifte tilknytning fra Namdal 110-sentral til Midt-Norge 110-sentral.

Regionrådet mener det vil være svært uheldig om det blir gjennomført slike endringer nå:

- Det vil påføre de resterende kommunen i Namdal 110-sentral store ekstra utgifter.
- Det er også svært uheldig at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) endrer spilleregler underveis og gir grønt lys for å starte en slik prosess. Dette skaper usikkerhet og lite forutsigbarhet for alle involverte parter.
- Det vurderes som svært sannsynlig at samlokaliseringen av 110-sentralen for Trøndelag og politiets operasjonssentral i beste fall vil bli kraftig utsatt, i verste fall ikke vil bli noe av, dersom 110-sentralene slås sammen før en er i gang med de fysiske lokalene den framtidige felles sentralen skal være i.
- Vi ber om at politikerne i Stjørdal og Meråker ikke bare vurderer mulige innsparinger for egen kommunes del, men også konsekvensene for de resterende kommunene i gamle Nord-Trøndelag. Det helhetlige bildet for 110-sentralene i Trøndelag og for den framtidige planlagte samlokaliseringen med politiet bør også tillegges vekt.

Namdal regionråd oppfordrer derfor alle kommuner tilknyttet Namdal 110-sentral om ikke å gjøre endringer nå, men å vente til bygging av en samlokalisert trøndersk 110 sentral er i gang.

Namdal regionråd er lojal til stortingsvedtaket om at det skal være en 110-sentral i Trøndelag – i Trondheim. Vi mener imidlertid at sammenslåingen ikke bør skje før politiets operasjonssentral og en trøndersk 110-sentral er i samme bygg – slik Stortinget slår fast at de skal være.

Samlet utgjør Stjørdal og Meråker om lag 20 % av befolkningen tilknyttet Namdal 110-sentral. Dersom så mange trekkes ut av sentralen, vil det få kostbare konsekvenser for de andre kommunene som er tilknyttet Namdal 110-sentral. Merkostnadene vil bli så store (for de største kommunene i regionen opp til 700 000 kroner), at de resterende kommunene som er tilknyttet sentralen i Namsos kan føle seg tvunget til å søke om å bli lagt inn under Midt-Norge 110.

Vi forstår at det kan være upraktisk for Værnesregionen å være tilknyttet to 110-sentraler, selv om det har vært løst greit fram til nå. En alternativ løsning til å flytte Stjørdal og Meråker til Midt-Norge 110, kan være å flytte Selbu til Namdal 110. (Det vil være i samsvar med tidligere praksis å flytte den minste kommunen. Eksempelvis søker Leksvik tilknytting til Midt-Norge 110 grunnet tilhørighet til Trondheim brann- og redning, Rindal ble flyttet fra Midt-Norge 110 til Møre 110 og Heim motsatt vei. Selbu vil uansett tilhøre samme politidistrikt).

Styret i Namdal 110-sentral og brannsjefene i øvrige kommuner i «region nord» skrev i et brev til DSB 15. juli at de forventer at DSB legger stor vekt på konsekvensene for de øvrige kommunene i 110-regionen – og ikke vedtar større endringer i 110-regionene før en samlet sammenslåing av 110-regionene gjennomføres av kommunene som en oppfølging av Stortingets vedtak om samlokalisering i nærpolitireformen.

I sitt svar til det nevnte brevet svarer DSB bl.a. at de «oppfordrer partene til å vurdere om sammenslåing av 110-sentralene kan gjennomføres i forbindelse med de planlagte endringene i regionen. Dette som en forberedelse til den fremtidige samlokaliseringen av 110-sentralen med politiets operasjonssentral i Trøndelag».

Også på denne bakgrunn ber vi alle kommuner om å avvente til en bygging av en samlokalisert 110-sentral med politiets operasjonssentral er i gang.

Bruker to måneder på innsynsbegjæringer – må tåle kritikk av Sivilombudet

Kommunal Rapport 09.09.2021

Trondheim kommune bruker rundt to måneder på å behandle innsynskrav. Sivilombudet betegner det som uakseptabelt lang tid.

– Vi etterstreber å følge gjeldende lovverk også på dette området, men den sterke økningen i innsynsforespørsler gjør dessverre at vi har kommet litt på etterskudd. Vi tar derfor kritikken fra Sivilombudet alvorlig, uttaler fungerende organisasjonsdirektør Olaf Løberg i Trondheim.

«Uakseptabel lang»

På generelt grunnlag og av eget tiltak har Sivilombudet undersøkt saksbehandlingstiden i innsynssaker i Trondheim kommune. I undersøkelsen orienterte kommunen om at de over tid hadde observert en økning i antall innsynsforespørsler, og at pandemien og etableringen av nettavisen Nidaros i Trondheim er viktige årsaker til dette.

Kommunen opplyste i juli at de hadde 415 ubehandlede innsynskrav, og at normal behandlingstid på innsynskrav var omtrent to måneder.

«En normal saksbehandlingstid av innsynskrav på cirka to måneder er uakseptabel lang, og bidrar til uthuling av offentlighetsprinsippet og hensynene offentliglova er ment å ivareta», [skriver Sivilombudet i sin uttalelse](#).

Sivilombudet har i tidligere uttalelser lagt til grunn at de fleste innsynskrav bør kunne behandles innen én til tre arbeidsdager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lenger tid.

Ombudet peker på hva som kommer fram i en NOU fra 2003.

«Her fremgår det at en saksbehandlingstid som overstiger åtte virkedager, normalt vil måtte regnes som uakseptabel lang», skriver ombudet.

«Ingen ekstraordinær situasjon»

Ombudet peker på at ressursproblemer som skyldes variasjoner i antall ansatte eller økt saksantall, ikke kan gi generelt grunnlag for å godta lengre saksbehandling enn lovens krav.

«Det pålegger kommunen å sørge for å organisere seg på en slik måte, eller eventuelt tilføre tilstrekkelige ressurser, slik at innsynsbegjæringene blir behandlet i tråd med gjeldende krav til saksbehandlingstiden», skriver Sivilombudet.

Ombudet viser til at det er grunn til å ha forståelse for at en plutselig økning i saksmengden kan skape problemer med tanke på overholdelse av frister i en overgangsperiode, men at kommunen plikter å sørge for at lovens krav oppfylles.

«Kommunen kan heller ikke i dag sies å være i en ekstraordinær eller uventet situasjon. Kommunen har hatt 1,5 år på å tilpasse seg endringer i antall innsynskrav og kompleksiteten i disse siden etableringen av den nye nettavisen Nidaros og utbruddet av covid-19-pandemien», skriver Sivilombudet.

Ikke tilstrekkelige tiltak

Ut ifra svarene fra Trondheim kommune tolker Sivilombudet det slik at ingen innkomne innsynskrav behandles i tråd med saksbehandlingskravene i offentlighetsloven, og at dette tilsynelatende har pågått i lang tid.

Kommunen har vist til at det er satt av årsverk til et innsynsprosjekt, og at kommunen skal forsterke innsynsgruppen med en ny stilling fra neste år. Sivilombudet kan ikke se at dette har gitt noen umiddelbar effekt.

«Det er vanskelig å se at de tiltakene kommunen har beskrevet vil kunne få tilstrekkelig effekt før en stund fram i tid. Ombudet ber på denne bakgrunn kommunen om å vurdere iverksettelse av ytterligere tiltak for å få ned saksbehandlingstiden, også på kort sikt», skriver ombudet.

Sivilombudet ber om tilbakemelding på utvikling i saken og oppdatert informasjon om saksbehandlingstiden innen midten av oktober.

Er det trygt å varsle til kontrollutvalget?

Kommunal Rapport 20.09.2021, Anne-Karin Femanger Pettersen, generalsekretær i Forum for Kontroll og Tilsyn

Kan ansatte i kommunen varsle eksternt til kontrollutvalget og dermed bli beskyttet av taushetsplikten i arbeidsmiljøloven? Lovforarbeidene gir dessverre ikke svar på det.

Nylig la Transparency International Norge fram resultatene fra den norske delen av Global Corruption Barometer, verdens største kartlegging av innbyggernes oppfatninger om og egne erfaringer med korrupsjon.

Varsler har et tydeligere vern når det varsles eksternt.

Kommunale myndigheter er den aktøren som har minst tillit. Nesten hver femte deltaker i barometeret svarer at de har liten eller ingen tillit til kommunale myndigheter. To tredeler har «ganske stor tillit», mens bare 15 prosent svarer «svært stor tillit».

En vesentlig andel uttrykker mistillit til myndigheter og næringsliv når det stilles spørsmål om korrupsjon og hvor stort problemet er:

- Hver femte innbygger ser på korrupsjon hos myndighetene som et stort problem.
- Tre av ti innbyggere tror bedrifter betaler eller bruker kontrakter til å vinne offentlige kontakter.
- Hver tiende innbygger tror de fleste bedriftsledere og kommunale myndigheter er involvert i korrupsjon.
- Nesten halvparten av de spurte frykter gjengjeldelse hvis de varsler om korrupsjon.

At nesten halvparten av de spurte frykter gjengjeldelse hvis de varsler om korrupsjon, gir særlig grunn til bekymring. Varsling er viktig for å kunne avdekke kritikkverdige, uetiske og kriminelle forhold.

Gjengjeldelse mot en arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven, er forbudt. Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse, som trakassering, ubegrunnet omplassering, dårligere lønnsutvikling, fratakelse av arbeidsoppgaver, oppsigelse og avskjed.

De fleste kommuner har i dag kanaler som tar imot meldinger om kritikkverdige forhold. KS anbefaler alle kommuner å utarbeide rutiner for å varsle internt som bygger på tjenestevei.

For sikre trygghet for varsleren, anbefaler KS videre at alle kommuner bør etablere en alternativ ekstern kanal (f.eks. et advokatkontor) som sikkerhetsventil for de tilfeller varselet ikke fører fram.

Det kan også tenkes at varslere ikke ønsker å varsle tjenestevei fordi de frykter represalier. Ved å varsle internt kan nemlig varsleren risikere at den eller de det varsles om, får kjennskap til hvem som varsler.

Når det varsles internt, kan taushetsbelagt informasjon komme inn under unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven. Dette kan medføre at varslers identitet blir kjent internt i kommunen.

Varsler har et tydeligere vern når det varsles eksternt. Arbeidsmiljøloven fastslår at når det varsles eksternt, gjelder taushetsplikten også overfor sakens parter (kommunen) og deres representanter (kommunens advokat).

Kommunenes kontrollutvalg mottar fra tid til annen varsler fra kommunalt ansatte om kritikkverdige forhold. Normalt vil et kontrollutvalg henvende varsleren videre til «linjen» og eventuelt kommunens eget varslingsmottak.

Varselet kan likevel gi innspill til kontrollhandlinger i regi av kontrollutvalget. Utvalget kan for eksempel iverksette egne undersøkelser eller forvaltningsrevisjon tilknyttet tema i varselet, og/eller kommunens varslingsordning generelt.

Uansett om varselet gir grunnlag for kontrollhandlinger eller ikke, skal det journalføres og arkiveres på ordinært vis hos kontrollutvalgets sekretariat. Mange kontrollutvalg og deres sekretariater vil intuitivt se på kontrollutvalget som en ekstern varslingsmottaker, men det finnes lite veiledning på området. Lovforarbeidene til endringer i arbeidsmiljøloven om varsling drøfter dessverre ikke om varsling til kommunale kontrollutvalg kan ansees som ekstern varsling.

NOU 2018: 6 «Varsling – verdier og vern» gir kun en generell fremstilling, blant annet på side 29, hvor ekstern varsling defineres som *«opplysninger og dokumenter som gis til personer eller organisasjoner utenfor virksomheten – tilsynsmyndigheter, faglige forum, mediene mv.»*.

Forum for Kontroll og Tilsyn har derfor sammen med Norges Kommunerevisorforbund bedt Kommunal- og moderniseringsdepartementet om en avklaring på kontrollutvalgets stilling ved varsling etter arbeidsmiljøloven.

Vi mener at kontrollutvalget i denne sammenhengen bør anses som et eksternt organ. Hensynet til varsleren – som er i god tro når hen varsler til kontrollutvalget – og intensjonen om kontrollutvalgets og sekretariatets uavhengighet og tillit, bør tale for det.

Meninger i debattinnlegg står for skribentens regning.

Er samarbeidende partier «én gruppe»?

Kommunal Rapport 04.10.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Vi skal velge hovedutvalg og lurer på om samarbeidende partier kan lage felles varamedlemsliste.

SPØRSMÅL: Vi skal gjennomføre nyvalg i alle hovedutvalg, og har i den forbindelse en problemstillingen knyttet til felles varalister ved avtalevalg.

Ifølge regjeringens konstitueringsrundskriv sies blant annet følgende om avtalevalg:

«Det blir lagd fram ei innstilling med namn på kandidatane som organet skal slutte seg til.

[...] Innstillinga frå valutvalet skal splittast opp, slik at ein nemner medlemmer og varamedlemmer frå kvart parti eller kvar gruppe, med parti- eller gruppenemning. Varamedlemmene blir dermed ikkje varamedlemmer for andre enn dei faste medlemmene frå vedkomande gruppe, og det er ikkje høve til å opprette ei felles liste over varamedlemmer.»

Betyr dette at det ikke er mulig å lage en felles varamedlemsliste for samarbeidende partier eller grupper?

SVAR: Det springende punkt her er forståelsen av begrepet «gruppe» i bestemmelsen i andre avsnitt [§ 7-7](#) i kommuneloven, som gir regler om avtalevalg. Her sies det først at «det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer», og så at «Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe».

Spørsmålet blir da om samarbeidende partier kan definere seg som én gruppe ved avtalevalg til et folkevalgt organ.

For organer valgt ved forholdsvalg har departementet lagt til grunn at hvis medlemmer til et folkevalgt organ er valgt inn på en fellesliste fra flere partier eller grupper i kommunestyret eller fylkestinget, anses denne som én gruppe ved forfall i dette organet. Se her [Ot.prp. nr. 96 \(2005-2006\) s. 66](#), i [pkt. 6.2.4](#) Departementets merknader og forslag: «Disse bestemmelsene skal tolkes slik at dersom flere grupper har samarbeidet ved det opprinnelige valget, skal disse defineres som én gruppe i hele valgperioden.»

Jeg kan ikke se hvorfor man ikke skal kunne bruke samme regel tilsvarende ved avtalevalg, slik at samarbeidende partier kan bestemme at de vil anses som én gruppe ved valg til dette organet når det fastsettes hvilken gruppe det enkelte medlem skal inngå i ved oppsett av varamedlemlisten.

Hva med klagebehandling i kommuner med egen klagenemnd?

Kommunal Rapport 13.09.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kommunestyret er klageinstans for klager på enkeltvedtak i formannskapet, men gjelder det også i kommuner som har opprettet en klagenemnd?

SPØRSMÅL: Ser i Kommunal Rapport [at Bernt har svara på spørsmål om kommunestyret er klageinstans ved handsaming av klager på vedtak fatta av formannskapet.](#)

Eg har eit oppfølgingsspørsmål til dette.

I vår kommune er det oppnemnt klagenemnd etter [forvaltningslova § 28, 2. ledd](#). Vil svaret då bli det same, at det er kommunestyret som skal handsame klagen, i vår kommune?

I reglemenet for klagenemnda står det:

«Heimel for oppnemning

Klagenemnda ... er oppnemnt av heradsstyret i samsvar med forvaltningslova § 28, 2. ledd og kommunelova § 5-1.

Klagenemnda har på heradsstyret sine vegne mandat til å avgjera klagesaker i enkeltvedtak (om enkeltvedtak sjå forvaltningslova § 2b).

Klagenemnda handsamar klagesaker etter reglane i forvaltningslova. Klagenemnda skal ikkje handsama klage som etter særlov blir dekkja av anna kommunal klageordning eller som det etter særlov har eige klageorgan utanfor kommunen.»

Saksgangen vil då vere at formannskapet handsamar klagen på nytt som førsteinstans. Viss formannskapet ikkje innvilgar klagen vil klagen verte oversendt

SVAR: I forvaltningsloven § 28 (andre avsnitt) er fastsatt at for vedtak truffet av annet kommunalt organ enn kommunestyret «er klageinstansen kommunestyret ..., eller etter disses bestemmelse, formannskapet ... eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret». Det gjelder da for enkeltvedtak i alle kommunale organer, med unntak av kommunestyret eller fylkestinget, der klageinstans er departementet, eventuelt statsforvalteren.

Men dette er bare et formelt utgangspunkt. Kommunestyret er svært sjelden et egnet organ for behandling av slike klagesaker, og vanlig praksis er at det delegerer dette ansvaret til en eller flere særlige klagenemnder. Det er det som er gjort i reglementsbestemmelsen som er gjengitt ovenfor, og så lenge det ikke er sagt noe annet, gjelder dette da også for vedtak truffet av formannskapet.

Vi ser eksempler på at man i noen kommuner gjør unntak fra dette for vedtak truffet av formannskapet, gjerne fordi dette jo er det nest høyeste folkevalgte organet i kommunen, og at vedtak her kan være basert på mer overordnede politiske eller forvaltningsmessige overveielser som man ikke synes det er naturlig at en klagenemnd skal overprøve. Men dette kan bli komplisert.

Problemet er at ved kommunestyrets behandling av klage over vedtak truffet av formannskapet må alle medlemmer av dette som deltok ved behandlingen av denne saken i formannskapet, fratse som inhabile.

Se her bestemmelsen i [kommuneloven § 11–10](#) tredje avsnitt: «Når en klage skal behandles etter «forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.»

Dette gjelder da også ordfører og varaordfører, noe som betyr at det må oppnevnes en setteordfører for behandlingen av klagesaken. Så dette er neppe anbefalelsesverdig.

Kan et interkommunalt samarbeid selge tjenester?

Kommunal Rapport 27.09.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Her må vi holde tungen rett i munnen når det gjelder hva slags type samarbeid det er tale om.

SPØRSMÅL: I vårt fylke er det etablert et interkommunalt selskap med kommuner og fylkeskommune som eiere, som har som oppgave blant annet å gi kurs, råd og veiledning til sine eiere i alle slags arkivspørsmål. Selskapet kjører for tiden et prosjekt i samarbeid med eierkommunene på internkontroll og arkivplan. I denne forbindelse har vi hatt en gjennomgang av ulike former for interkommunalt samarbeid. Vi ser her at § 27-samarbeid mellom flere av våre eierkommuner også utfører salg av tjenester til kommuner som ikke er en del av samarbeidet, og til private aktører.

Vårt spørsmål er, kan et interkommunalt samarbeid selge tjenester? Samarbeidets kjernevirksomhet er kommune- og arealplanlegging, og tjenestene er knyttet opp mot utarbeidelse av planer og utredninger.

SVAR: Her må vi først holde tungen rett i munnen når det gjelder hva slags type samarbeid det er tale om. Interkommunale selskaper er selvstendige rettssubjekt er og reguleres ikke av kommuneloven. Det samarbeidet det her er tale om, er et selskap opprettet ved etter [Lov om interkommunale selskaper](#) (LOV-1999-01-29-6). Deltakere kan være kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper ([§ 1](#)).

Grunnlaget for dette samarbeidet er en selskapsavtale etter [lovens § 4](#) der det blant annet (tredje avsnitt) angis selskapets formål. Innen denne rammen kan et slikt interkommunalt selskap opptre som en vanlig markedsaktør og selge tjenester, både til sine eiere og til andre, på samme måte som statsforetak eller offentlig eide aksjeselskap. Levering av tjenester til eierkommunene kan være forankret i bestemmelser i selskapets vedtekter om dette, eller de kan bygge på generelle eller individuelle avtaler om dette.

Så langt er alt ganske greit. Men i noen situasjoner kan EØS-avtalen skape problemer. Salg tjenester i en konkurransesituasjon må skje på vilkår som ikke innebære støtte til den som kjøper disse, se [EØS-avtalen art. 61](#) som forbyr «støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak», noe jeg forstår også gjelder for offentlig heleide selskaper som interkommunale selskaper etter loven om disse.

Dette er altså noe annet enn [§ 27-samarbeid i kommuneloven av 1992](#), det som nå heter «kommunalt oppgavefelleskap» og er regulert i [kapittel 19 i kommuneloven av 2018](#). Også her er rammene for hva et slikt samarbeid kan omfatte, ganske vide, og i merknadene til bestemmelsen i proposisjonen til 2018-loven sies om dette: «Oppgavefelleskap kan både benyttes til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, kommuneadvokat og lignende, og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte.»

Heller ikke denne samarbeidsformen avskjærer dermed salg av tjenester eller annet til kommuner eller private, men også her vil forbudet mot statsstøtte kunne komme inn som en begrensning hvis det som tilbys «truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak».

TOLKNINGSUTTALELSE OM KOMMUNELOVEN:

Om regionråd som er organisert som IKS. Må disse omdannes til interkommunalt politisk råd?

Kommunalnytt nr. 6/2021 (09.09.2021)

Departementet fikk i mai en henvendelse med spørsmål om såkalte regionråd som er organisert som IKS etter lov om interkommunale selskaper, må omdannes til interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

Bakgrunnen var at regionråd trolig i stor grad har vært organisert som § 27-samarbeid etter den gamle kommuneloven. Alle § 27-samarbeid må omdannes hvis de skal fortsette virksomheten sin. Dette som en konsekvens av at den nye kommuneloven ikke viderefører adgangen til å ha § 27-samarbeid.

Omdanningsregler finnes i kommuneloven § 31-2.

Spørsmålet var altså om regionråd som er organisert som IKS også må omdannes, siden IKS fortsatt på generelt grunnlag er en lovlig organisasjonsmodell.

Departementet la til grunn at regionråd som er organisert som IKS er forpliktet til å omdanne seg til interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

[Her kan du lese hele uttalelsen.](#)

Alle publiserte tolkningsuttalelser til kommuneloven er tilgjengelig på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no).



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Rundskriv

Landets kommuner Landets statsforvaltere		
Nr. I-6/2021	Vår ref 20/4181	Dato 26. oktober 2021

Rundskriv I-6/2021 om kommunale smitteverntiltak

Erstatter rundskriv I-7/2020 om kommunale smitteverntiltak

Innhold

1	Formålet med rundskrivet	3
2	En normal hverdag med økt beredskap	3
3	Behovet for lokal regulering og aktuelle tiltak	5
3.1	Samvirke mellom nasjonale og lokale tiltak	5
3.2	Vedtaksnivå	6
4	Rettslige rammer for kommunale vedtak etter smittevernloven	7
4.1	Kort om smittevernloven	7
4.2	Kommunens ansvar etter smittevernloven	7
4.3	Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5	8
4.3.1	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a	8
4.3.2	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b	9
4.3.3	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c	9
4.3.4	Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d	9
4.3.5	Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5	10

Postadresse	Kontoradresse	Telefon*	Avdeling	Saksbehandler
Postboks 8011 Dep 0030 Oslo	Teatergt. 9	22 24 90 90 Org no.	Helserettsavdelingen	Vegard Pettersen
postmottak@hod.dep.no	www.hod.dep.no	983 887 406		22 24 85 07

4.3.6	Kravet om medisinskfaglig begrunnelse	10
4.3.7	Nødvendighetskravet	11
4.3.8	Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.....	11
4.4	Forholdet til Grunnloven, Barnekonvensjonen og EMK	12
4.5	Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse	13
4.6	Utforming av kommunal forskrift	14
4.7	Utforming av enkeltvedtak.....	14
4.8	Forholdet til forskriftsfestede nasjonale tiltak.....	15
4.9	Unntak og dispensasjoner fra lokale regler	15
4.10	Tiltakets varighet	15
5	Involvering av berørte parter og kunngjøring.....	15
5.1	Informasjon til befolkningen og kunngjøring	15
5.2	Dialog med næringslivet og tilgrensende kommuner	16
5.3	Dialog med politiet.....	16
6	Målrettede kommunikasjons tiltak.....	16
7	Håndheving, tilsyn og sanksjonering.....	17
8	Iverksettelse og utformingen av lokale tiltak.....	18
8.1	Oppskalering av TISK og lokal smittekarantene	18
8.2	Tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang på arrangementer og sammenkomster.....	20
8.3	En-til-en-virksomheter utenfor helsetjenesten	23
8.4	Tiltak i barnehager og skoler.....	24
8.5	Universiteter og høyskoler	25
8.6	Tiltak om munnbind	25
8.7	Tiltak som begrenser serveringssteders virksomhet.....	26
8.8	Tiltak om hjemmekontor og på arbeidsplasser	27
8.9	Tiltak som legger begrensninger på fritidsaktiviteter og idrett	28
8.10	Tiltak rettet mot steder der mange mennesker møtes	29

1 Formålet med rundskrivet

Rundskrivet er oppdatert 26. oktober 2021 og inneholder omtale av smitteverntiltak som kan være aktuelle å vurdere ved lokale utbrudd i en normal hverdag med økt beredskap. Rundskrivet ble publisert første gang 21. september 2020 som I-7/2020, og er tidligere oppdatert 8. oktober, 28. oktober, 5. november, 17. desember 2020 og 19. februar 2021.

Denne versjonen av rundskrivet er gitt nytt nummer og vesentlig omarbeidet på bakgrunn av at de nasjonale tiltakene i all hovedsak ble opphevet 25. september 2021. Se også vedlagt mal for enkeltvedtak om smittekarantene.

Endringene i rundskrivet bygger også på Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien fra 27. september 2021¹ og Folkehelseinstituttets Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen (heretter Kommunelegehåndboka) som inneholder konkrete smittevern faglige råd ved håndtering av lokale utbrudd².

Formålet med rundskrivet er å gi kommunene veiledning om ulike lokale smitteverntiltak som kan være aktuelle dersom den lokale smittesituasjonen tilsier det. Departementet gjør rede for de rettslige rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som skal vurderes etter loven. Rundskrivet gir også veiledning om vedtak ved bruk av hastekompetanse, hvordan kommunale vedtak kan utformes, og enkelte avgrensningsspørsmål som bør tas i betraktning.

2 En normal hverdag med økt beredskap

I slutten av september ble de fleste tiltakene i covid-19-forskriften opphevet i forbindelse med at det ble innført "en normal hverdag med økt beredskap", som utgjør en beredskapsstrategi istedenfor en kontrollstrategi som gjaldt tidligere. En viktig forutsetning for beredskapsstrategien er at kommunene iverksetter forskrifter som gjeninnfører tiltak dersom situasjonen lokalt tilsier det.

Nå som de aller fleste voksne er vaksinert, og dermed godt beskyttet mot alvorlig forløp av covid-19, er trusselen mot folkehelsen fra covid-19 betydelig redusert. Vaksinasjon bidrar også til å bremse epidemiens spredning i Norge. Dermed har vi kunnet trappe ned og etter hvert oppheve de fleste av smitteverntiltakene. I Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien fremheves det at et slikt strategisk skifte krever at Statsforvalter, kommunene, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og andre med ansvar og oppgaver i pandemihåndteringen følger nøye med på utviklingen, slik at man kan reagere lokalt og nasjonalt ved en truende utvikling. Det fremgår i planens punkt 8.1 at

¹ [Strategi og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

² [Håndbok for oppdaging, vurdering og håndtering av covid-19-utbrudd i kommunen - FHI](#)

"Dersom det skulle komme en lokal eller nasjonal større økning av smittespredningen som gir en svært belastende sykdomsbyrde, må kommunene være forberedt på å begrense smittespredningen gjennom lokale tiltak. Det kan også bli aktuelt å innføre nasjonale tiltak."

Det legges til grunn at håndteringen av pandemien skal ivareta helse, redusere forstyrrelser i samfunnet og beskytte økonomien, slik også WHO legger til grunn. I en normal hverdag med økt beredskap er strategien å hindre at covid-19-pandemien fører til en betydelig sykdomsbyrde og belastning på kapasiteten i kommunehelsetjenesten og i sykehusene samtidig som befolkningen opplever en normal hverdag, andre offentlige tjenester kan ytes på forsvarlig nivå og økonomien beskyttes. Smittevernet mot covid-19 skal innlemmes i det ordinære smittevernet.

For å nå dette målet, forutsettes blant annet at kommunene, helsetjenesten og statlige etater må ha beredskap for å sette i verk tiltak som kan bremse epidemien eller mildne dens konsekvenser ved behov, slik at antall pasienter er håndterbart og at alle er sikret faglig gode tjenester. I tillegg må kommunene og departementet ha evne og kapasitet til å veie trusselen fra epidemien mot byrde ved mulige tiltak og finne en håndtering som bidrar til å nå målene.

I Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien er det lagt til grunn at ved justering av tiltak prioriteres først lettelsener i tiltak som rammer barn og unge, deretter hensynet til arbeidsplasser og næringsliv, før øvrige tiltak. Denne prioriteringsrekkefølgen vil gjelde i omvendt rekkefølge ved innstramming av tiltakene, slik at tiltaksbyrden for barn og unge blir så liten som mulig. Samtidig skal tiltakene være målrettede, hvilket kan innebære at det iverksettes tiltak som retter seg mot barn og unge.

Ifølge Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien skal følgende styringsindikatorer legges til grunn ved vurderingen av risiko, og behov for eventuelt å iverksette tiltak:

- antall nye sykehusinnleggelseser og antall samtidig inneliggende pasienter (totalbelegg)
- belegg på intensivavdelinger
- aldersfordeling av innlagte
- behandlingsskapasiteten i kommunene

På kommunalt nivå vil det være nødvendig å legge til grunn flere indikatorer som gir mulighet til å fange opp og vurdere utviklingen lokalt, slik som utbrudd i sykehjem og andre sårbare grupper, kommunens evne til å opprettholde pålagte oppgaver, sykefravær i viktige tjenester etc. En beskrivelse av relevante indikatorer er omtalt i Kommunelegehåndboka og i Strategi og beredskapsplan for håndtering av covid-19-pandemien side 19.

Smittevernloven legger opp til at kommunene i utgangspunktet selv skal vurdere hvilke tiltak det er nødvendig å iverksette for å forebygge eller stanse smittespredning.

Kommunene må vurdere aktuelle tiltak som følger av smittevernloven § 4-1 første ledd. Vurderingen ved iverksettelse av tiltakene skal oppfylle kriteriene i § 1-5 om at tiltakene skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Smittevernloven § 4-1 andre ledd gir hjemmel for Helsedirektoratet til å fatte vedtak for hele eller deler av landet dersom det er et alvorlig utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom. Departementet har overtatt denne fullmakten og ivaretar oppgaven nå.

Dersom det oppstår alvorlige situasjoner der enkelte kommuner eller flere kommuner i en region med høyt smittepress ikke iverksetter nødvendige tiltak, vil departementet på bakgrunn av råd fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet vurdere oppfølging og om nødvendig vedta tiltak for enkelte deler av landet i tråd med smittevernloven for å redusere belastningen på helsetjenesten og unngå en uakseptabel sykdomsbyrde.

3 Behovet for lokal regulering og aktuelle tiltak

3.1 Samvirke mellom nasjonale og lokale tiltak

Smittevernloven har som formål å sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet. Tiltakene som iverksettes lokalt og nasjonalt av helsemyndigheter og andre myndigheter, må virke sammen i en helhet, slik at tiltakene gir en effektiv og forholdsmessig samlet respons på situasjonen vi står i.

Det følger av strategi- og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien at håndteringen skal hindre en betydelig sykdomsbyrde og belastning på kapasiteten i kommunehelsetjenesten og i sykehusene, samtidig som befolkningen opplever en normal hverdag, andre offentlige tjenester kan ytes på forsvarlig nivå og økonomien beskyttes. Barn og unge bør ha lavest mulig tiltaksbyrde. Konsekvenser for sårbare grupper og behovet for kompenserende tiltak må vurderes ved iverksetting av inngripende smitteverntiltak.

Kommunene skal fortsatt følge den lokale situasjonen og gjøre en lokal risikovurdering basert på indikatorer om smittesituasjonen og kapasitet i kommunen. Dersom det er nødvendig skal tiltak vurderes og eventuelt iverksettes. Det bør tas utgangspunkt i det som er beskrevet i strategi- og beredskapsplanen og Kommunelegehåndboka. Kommunens vurdering bør ses i sammenheng med nærliggende kommuners vurdering. Statsforvalteren bidrar til samvirke mellom kommunene. Kommunene bestemmer og iverksetter så tiltakene, eventuelt samordnet i bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3.2 Vedtaksnivå

I forbindelse med utbruddet av covid-19 er det siden 12. mars 2020 iverksatt en rekke nasjonale tiltak³, blant annet om stenging av eller krav til virksomheter, og andre tiltak som skal begrense at folk samles. Nå er trusselen mot folkehelsen fra covid-19 betydelig redusert og vi har kunnet trappe ned og etter hvert oppheve de fleste av smitteverntiltakene. Ved lokale smitteutbrudd kan det fremdeles bli behov for mer inngripende lokale tiltak enn det som følger av det nasjonale regelverket. Det vil fortsatt være slik at det ikke er adgang til å lempe på nasjonale regler gjennom lokale forskrifter.

Kjennskap til lokale forhold er grunnleggende for at smittevernet skal fungere godt. Kommunens ansvar fremgår av smittevernloven § 7-1, mens kommunelegens oppgaver fremgår av § 7-2. Det er den enkelte kommune som selv er ansvarlig for at egne smitteverntiltak er i samsvar med regelverket. Som det fremgår av kommuneloven § 2-1, er kommunene egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

Kompetansen til å innføre tiltak etter § 4-1 første ledd er i utgangspunktet lagt til kommunen. Kommuner som beslutter å innføre smitteverntiltak, må selv vurdere den nærmere utformingen av reglene og om vilkårene i smittevernloven er oppfylt på vedtakstidspunktet. Det er viktig at vedtakene er begrunnet, og utformet på en klar måte. Det er også viktig å unngå usikkerhet om forholdet mellom nasjonale og lokale regler. Departementet oppfordrer kommunene til å i størst mulig grad samordne smitteverntiltak med nærliggende kommuner. Selv små nyanseforskjeller i forskriftstekster mellom kommuner som egentlig har nokså like tiltak, kan være krevende å forholde seg til, eksempelvis for virksomheter som har aktivitet i flere kommuner.

Etter § 4-1 andre ledd kan Helsedirektoratet treffe vedtak som nevnt i første ledd dersom utbruddet anses å være et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom. Det er lagt til grunn at også departementet kan fatte vedtak etter denne bestemmelsen, ettersom departementet har instruksjonsmyndighet over Helsedirektoratet på vanlig måte⁴. Videre har departementet hjemmel i § 4-1 sjette ledd til å "*i forskrift gi nærmere bestemmelser om de forskjellige tiltak*".

For departementet kan det være aktuelt å vedta lokale tiltak dersom kommunene ikke iverksetter nødvendige tiltak eller samordner seg tilstrekkelig for effektivt å møte smittesituasjonen. Dette kan også være aktuelt når det er tale om å innføre inngripende tiltak i større områder.

Når Helsedirektoratet og FHI i dialogen med kommuner og statsforvalterne vurderer at det kan oppstå behov for omfattende eller inngripende tiltak i mange av kommunene i en bo- og arbeidsmarkedsregion, bør etatene utarbeide anbefaling til Helse- og

³ Forskrift 27.3.2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet ([covid-19-forskriften](#))

⁴ Se blant annet omtale i NOU 1990:2 punkt 15.3.1.

omsorgsdepartementet om at tiltak i den aktuelle regionen bør besluttes av nasjonale myndigheter eller ved en koordinert prosess i de aktuelle kommunene. I forbindelse med denne prosessen må det tas stilling til om vilkårene for at departementet kan fatte vedtak etter § 4-1 er oppfylt, for eksempel fordi det er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig stor grad av samordning mellom kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregionen innenfor den tiden som står til rådighet. Dersom Helsedirektoratet anbefaler fastsettelse av regionale tiltak på nasjonalt nivå, må direktoratet, i samarbeid med kommunene, utrede forholdsmessigheten av tiltakene, hvilke lokale tilpasninger som bør gjøres og forslag til konkrete forskriftsendringer.

4 Rettslige rammer for kommunale vedtak etter smittevernloven

4.1 Kort om smittevernloven

Smittevernloven er en beredskaps- og fullmaktslov. Den gir nasjonale og lokale myndigheter hjemmel til å sette inn tiltak raskt når en beredskapssituasjon oppstår. Når det vurderes å iverksette et smitteverntiltak, må det tas utgangspunkt i situasjonen og tilgjengelig informasjon på vedtakstidspunktet.

Smittevernloven har også til formål å ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir omfattet av smitteverntiltak etter loven, noe som fremgår av § 1-1 tredje ledd. Hensynet til samfunnets interesser må veies mot enkeltmenneskets personlige integritet og rettsvern. Loven krever at tiltakene ikke er mer inngripende eller varer lenger enn nødvendig, det vil si at smittevernloven bygger på minste inngreps prinsipp. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

4.2 Kommunens ansvar etter smittevernloven

Kommunen skal sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen er sikret nødvendige forebyggende tiltak mot smittsomme sykdommer, jf. smittevernloven § 7-1. Kommunen skal videre utføre oppgaver som blant annet å skaffe seg oversikt over omfanget av smittsomme sykdommer i kommunen, drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om forebygging. Kommunen skal også sørge for at individuelle forebyggende tiltak for enkeltpersoner blir satt i verk.

Planen for kommunens helse- og omsorgstjeneste skal ha en egen del om tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført. Helse- og omsorgstjenesten i kommunen er pålagt å samarbeide med myndigheter som har oppgaver av betydning for tiltakene.

Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn og sørge for at reglene i smittevernloven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført.

4.3 Smittevernloven § 4-1 og de grunnleggende kravene i § 1-5

Covid-19 er definert som en allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven. Dette medfører blant annet at kommunen har adgang til å vedta egne regler om smitteverntiltak etter § 4-1. Smittevernloven § 4-1 gir hjemmel til å vedta en rekke ulike befolkningsrettede smitteverntiltak. Forarbeidene⁵ peker på at slike befolkningsrettede tiltak kan være aktuelle for sykdommer som overføres ved dråpesmitte eller inhalasjon (luftbåren smitte), og som derfor særlig lett smitter fra person til person. Slik smitte kan lett overføres i et samfunn med dets normale aktiviteter. For å motvirke at situasjoner som innebærer økt risiko for smitteoverføring skal oppstå, har smittevernloven hjemler for å motvirke nær kontakt mellom mange mennesker.

Når et tiltak ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd.

4.3.1 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a vedta "forbud mot møter og sammenkomster eller påbud om andre begrensninger i den sosiale omgangen overalt der mennesker er samlet".

Det fremgår av forarbeidene⁶ at hensikten med bestemmelsen er å gi adgang til å hindre at flere mennesker samles hvis dette representerer en fare for overføring av smitte. Hensynet til å forebygge en allmennfarlig smittsom sykdom eller motvirke at den blir overført vil kunne slå igjennom som et overordnet hensyn i slike tilfeller. Bestemmelsen er ment å gi hjemmel for å forby alle typer møter, uansett om de er i offentlig eller privat regi og om de er politiske eller upolitiske. Også blant annet idrettsarrangementer, utstillinger, konserter og lignende kan forbys. Bestemmelsen er også ment å gi adgang til å forby private sammenkomster hvis vilkårene for øvrig er til stede, men det vil likevel ikke være adgang til å isolere nære familiemedlemmer eller andre som bor sammen. Derimot vil det kunne være adgang til å pålegge restriksjoner i den sosiale omgangen i et større bofellesskap eller bokollektiv.

I bestemmelsen er det videre direkte uttrykt at det er adgang til å foreta andre begrensninger i den sosiale omgangen enn et totalt forbud, hvis disse begrensningene tjener formålet tilstrekkelig.

⁵ NOU 1990:2 kapittel 8.8.1

⁶ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 144-145.

4.3.2 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b vedta "stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoler, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der".

Det fremgår av forarbeidene⁷ at bestemmelsen gir adgang til å stenge alle slags virksomheter som samler flere mennesker og som dermed kan representere en smitteoverføringsfare. Eksempler på virksomheter som også vil være omfattet i tillegg til oppregningen i bestemmelsen er serveringssteder (restauranter, puber mv.), campingplasser, kino, teater, sirkus mv. Det er adgang til å stenge hele virksomheten eller pålegge nærmere begrensninger i aktivitetene. Nærmere begrensninger i aktiviteter kan være antallsbegrensninger, begrensninger i åpningstid, avstandskrav, krav til bruk av munnbind, krav til å drive på en smittevernfaglig forsvarlig måte mv. Slike begrensninger kan innebære at virksomheter som kunne vært stengt allikevel kan holdes åpne eller delvis åpne.

4.3.3 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav c vedta "stans eller begrensninger i kommunikasjoner". Ifølge forarbeidene⁸ gir bestemmelsen adgang til å stanse eller legge begrensninger i bruken av offentlige eller private kommunikasjoner som eksempelvis tog eller buss.

4.3.4 Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d

Når det er nødvendig for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d vedta "isolering av personer i geografisk avgrensede områder eller andre begrensninger i deres bevegelsesfrihet i opptil sju dager om gangen."

Bestemmelsen kan benyttes til å innføre lokale regler om isolering og smittekarantene, både for smittede personer og for deres nærkontakter. Definisjonen av en smittet person i smittevernloven § 1-3 nr. 2 er «en person som har eller etter en faglig vurdering antas å ha en smittsom sykdom». Formålet med å omfatte også antatt smittede personer er at disse personene må behandles på samme måte som smittede personer inntil det eventuelt kan bekreftes at de ikke er smittet. Det legges altså til grunn at isolering som tiltak ikke bare

⁷ NOU 1990:2 s. 243-244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 145.

⁸ NOU 1990:2 s. 244 og Ot.prp.nr.91 (1992-1993) s. 145.

er aktuelt for personer som er eller er mistenkt smittet, men også for personer som har vært i nærkontakt med en smittet person nettopp fordi disse også kan antas å være smittet. Disse personene kan derfor pålegges restriksjoner i bevegelsesfriheten fordi de er mistenkt smittet. Hvilke restriksjoner som er nødvendig vil måtte vurderes konkret utfra situasjonen og på hvilken måte det er nødvendig å forebygge eller motvirke spredning av sykdommen.⁹

Departementet har i rundskriv 1-4/2020 - Veileder til kommunene om lokale karantenereregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19¹⁰ redegjort for rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som etter loven skal vurderes. Veilederen gir også anbefalinger på hvordan eventuelle kommunale vedtak bør utformes og hvordan berørte parter bør involveres.

Dersom det er behov for å fatte vedtak som pålegger begrensninger som varer i en periode mer enn sju dager, er det krav etter ordlyden at tiltaket må vedtas på nytt hver sjuende dag for å være gyldig. Det vil si at det er adgang til å fatte vedtak om smittekarantene i ti dager, men kommunen må vurdere nødvendigheten på nytt og fornye sitt vedtak før det har gått sju dager fra det første vedtaket ble fattet.

4.3.5 Grunnleggende krav til smitteverntiltak i § 1-5

Tiltak etter smittevernloven skal oppfylle de grunnleggende kravene i § 1-5. For det første skal smitteverntiltak være basert på en «klar medisinskfaglig begrunnelse», for det andre være «nødvendig av hensyn til smittevernet» og for det tredje fremstå «tjenlig etter en helhetsvurdering». Utgangspunktet er at smitteverntiltak skal baseres på frivillighet og i forståelse med den som tiltaket retter seg mot. Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep. Også etter smittevernloven § 4-1 stilles det krav om at tiltaket må være nødvendig. Vurderingen av om tiltaket er nødvendig etter §§ 4-1 og 1-5 vil i utgangspunktet være den samme. Kravene til å utrede konsekvenser og til nødvendighets- og helhetsvurderinger vil slå sterkere inn etter en viss tid når man får mer oversikt og en mer klarlagt situasjon.

4.3.6 Kravet om medisinskfaglig begrunnelse

Smitteverntiltak skal ha en klar medisinskfaglig begrunnelse. Kravet om medisinskfaglig begrunnelse skal ikke tolkes for strengt. Det er for eksempel ikke krav til vitenskapelig

⁹ Prop. 130 L (2019-2020) Midlertidig endring i smittevernloven (hjemmel for forskrifter om isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet) punkt 4.2.5

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-i-42020--veiledertil-kommunene-om-lokale-karantenereregler-eller-innreiserestriksjoner-i-forbindelse-medutbruddet-av-covid-19/id2695647/>

bevist effekt, men tiltaket må være egnet til å ha en ønsket effekt. Smitteverntiltaket må sees i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Det sentrale i denne situasjonen er at tiltaket skal være relevant for å motvirke spredning av covid-19.

I den medisinskfaglige begrunnelsen bør kommunen ta utgangspunkt i smittevern­faglige vurderinger fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet, og lokale medisinskfaglige vurderinger av kommunelegen. Dersom det i kommunen vurderes at det er nødvendig å fravike nasjonale anbefalinger ved å innføre strengere tiltak, bør det gis en særskilt begrunnelse med utgangspunkt i lokale konkrete forhold.

4.3.7 Nødvendighetskravet

Smitteverntiltak må være nødvendige av hensyn til smittevernet og for å forebygge eller motvirke smittespredning. Det innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning, men det kreves ikke sikker kunnskap om at tiltaket vil ha effekt. Tiltaket skal være så lite inngripende som mulig, ut fra den smitteverneffekten man søker å oppnå. Lokale tiltak må være begrunnet i et særlig lokalt behov, for eksempel som følge av stort lokalt smittepress eller mangel på ressurser.

Vurderingen av om tiltaket er nødvendig, må bygge på tilgjengelig kunnskap om smitten gir betydelig sykdomsbyrde, inkludert smitterisiko og hvordan smitten kan begrenses, risikoen for smittespredning i den enkelte kommune og når smitte oppstår. Dersom vedtaket ikke er nødvendig av hensyn til smittevernet, skal det ikke settes i verk. Nødvendighetskravet følger også av § 4-1 femte ledd som forutsetter at det gjøres en løpende vurdering. Når tiltaket ikke lenger er nødvendig, skal det straks oppheves eller begrenses.

Hva som er nødvendig av hensyn til smittevernet må vurderes opp mot målet for håndteringen av pandemien. Det vises til omtalen i punkt 2 i dette rundskrivet der målet og strategien for pandemihåndteringen er omtalt.

4.3.8 Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering

Smitteverntiltak skal fremstå som tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører, for eksempel om man hindrer prosesser som er nødvendig for å holde samfunnet i gang og i hvilken grad man griper inn i privatpersoners grunnleggende rettigheter. Dersom nytten av tiltaket er liten eller tvilsom, mens skadevirkningene er store, bør ikke tiltaket iverksettes. Eksempelvis dersom lokale tiltak har liten smitteverneffekt, og har negative konsekvenser for eksempel for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, bør andre tiltak vurderes.

Tiltak som iverksettes for å avdempe negative konsekvenser av et smitteverntiltak, kan gjøre at smitteverntiltakene samlet sett likevel fremstår som tjenlige etter en

helhetsvurdering. Det kan eksempelvis dreie seg om å gi unntak for enkelte grupper som i utgangspunktet ville omfattes av tiltaket.

Å innføre antallsbegrensning for private samlinger er et inngripende tiltak. I vurderingen av om tiltaket bør anbefales, må hensynet til enkeltpersoners handlefrihet avveies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper, og hensynet til så langt mulig å sikre normal drift internt i Norge.

Departementet legger til grunn at tiltak som retter seg mot private sammenkomster, er egnet til å motvirke økt smittespredning. Målet bør være å unngå å måtte iverksette ytterligere nedstengninger som påvirker enkeltpersoner og virksomheter i større grad enn en antallsbegrensning vil gjøre.

4.4 Forholdet til Grunnloven, Barnekonvensjonen og EMK

Enkelte av tiltakene som kan være aktuelle etter smittevernloven § 4-1, medfører begrensninger i grunnleggende rettigheter. I slike tilfeller må forholdet til Grunnloven og EMK vurderes. Inngrep i menneskerettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Forbud mot private og andre sammenkomster eller begrensninger i antallet personer som kan delta på slike sammenkomster, reiser spørsmål om forholdet til flere grunnlovsbestemmelser og bestemmelser i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Grunnloven § 102 første ledd første punktum og EMK artikkel 8 bestemmer at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv og sitt hjem. Grunnloven § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 bestemmer at alle kan møtes i fredelige forsamlinger. Inngrep i disse rettighetene må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Hensynet til å beskytte helse er blant de legitime formålene som angis i EMK artikler 8 og 11 nr. 2.

Det er den enkelte kommunen som må vurdere om Grunnlovens og EMKs krav er oppfylt dersom det vedtas forbud mot sammenkomster eller andre begrensninger i adgangen til å samles.

Slik det fremgår ovenfor, gir smittevernloven § 4-1 bokstav a hjemmel til å forby både sammenkomster i private hjem og andre forsamlinger dersom lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Kommunene må selv vurdere om vilkårene i § 4-1 bokstav a og § 1-5 er oppfylt, slik at tiltaket har hjemmel i lov.

Det legges til grunn at hensynet til å verne befolkningen mot covid-19 ved å forebygge eller motvirke at viruset blir overført mellom personer, er et legitimt formål.

Forholdsmessighetskravet innebærer at inngrepet må være (1) egnet til å oppnå det legitime formålet, (2) nødvendig for å oppnå formålet og (3) står i forhold til det som skal oppnås. Inngrepet må altså ikke gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Det må derfor vurderes om formålet også kan oppnås ved tiltak som er mindre inngripende i privatlivet eller forsamlingsfriheten.

Tiltaket må heller ikke gis lengre varighet enn nødvendig, og det må gjøres jevnlig vurderinger av behovet for å opprettholde det.

Også smittevernloven stiller krav om forholdsmessighet. Der et smitteverntiltak gjør inngrep i grunnlovfestede rettigheter, skal det imidlertid mer til for at det anses forholdsmessig sammenlignet med andre tiltak. Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er. Retten til privatliv og forsamlingsfrihet må blant annet veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringslivet og samfunnet for øvrig.

Politiets håndheving av smitteverntiltak som retter seg mot det som foregår i private hjem, reiser også spørsmål om forholdet til forbudet mot husransaker i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum.

For tiltak som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Barn har også rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem, og det skal legges vekt på meningen deres, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12. Dersom smitteverntiltaket berører barn, krever konvensjonen at kommunen vurderer hva som vil være det beste for barnet eller gruppen barn.

Hensynet til barnets beste skal ha stor vekt, men barnekonvensjonen stiller ikke krav om at hensynet til barns beste skal være det avgjørende hensynet i alle tilfeller. Det betyr at andre hensyn kan veie tyngre. I noen tilfeller vil også hensynet til barns beste trekke i ulike retninger. Uansett er det viktig å få frem eventuelle interessekonflikter, og vise tydelig i vurderingen hvordan barnets beste er tatt hensyn til.

4.5 Hvem kan fatte vedtakene? Bruk av hastekompetanse

Det er kommunestyret som har myndigheten til å fatte vedtak etter § 4-1 første ledd. Kommunestyret kan etter § 7-1 sjette ledd delegerer sin myndighet etter reglene i kommuneloven eller til et interkommunalt organ.

I hastesaker kan kommunelegen etter § 4-1 femte ledd utøve den myndighet kommunestyret har etter bestemmelsen. Det fremgår av forarbeidene at kommunelegens hastekompetanse skal sikre at det kan innføres tiltak "uten særlig forsinkelse som skader den interessen bestemmelsen skal beskytte". Dersom tiltak som er innført ved bruk av hastekompetanse, skal videreføres, vil det normalt ikke lenger dreie seg om en hastesak i lovens forstand. Slike saker bør derfor behandles av kommunestyret eller etter ordinær delegering av myndighet i samsvar med kommunelovens regler. Dersom situasjonen endres, kan imidlertid hastekompetanse igjen være aktuelt.

Også kommuneloven § 11-8 gir muligheter for å kunne fatte hastevedtak. Forarbeidene¹¹ sier imidlertid at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte, framfor at saken behandles som en hastesak.

4.6 Utforming av kommunal forskrift

Når kommunen vurderer at det er nødvendig med lokale smitteverntiltak bør det i første omgang vurderes gitt i form av anbefalinger. Om det ikke gir ønsket effekt kan det være nødvendig med kommunal forskrift eller enkeltvedtak.

Forvaltningsloven kapittel VII gjelder forskrifter, og inneholder regler om utredningsplikt, høring og uttalelser fra interesserte i § 37. Utredningsplikten innebærer at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev til landets kommuner beskrevet hvordan forskrifter kan utformes, vedtas og kunngjøres¹². Når det skal fastsettes en kommunal forskrift bør saksframlegget til kommunestyret inneholde en vurdering av smitteverntiltaket og smittevernloven § 1-5, samt forholdet til Grunnloven og EMK dersom tiltakene berører grunnleggende rettigheter.

Etter forvaltningsloven har kommunen som hovedregel plikt til å foreta høring før en forskrift blir fastsatt, endret eller opphevet, jf. § 37 annet ledd. Unntak gjelder hvis høring ikke lar seg gjennomføre praktisk, hvis høring vil vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke effektiviteten av den, eller hvis høring er åpenbart unødvendig, se § 37 fjerde ledd.

4.7 Utforming av enkeltvedtak

Dersom tiltaket retter seg mot en bestemt krets av personer skal pålegg gis i form av et enkeltvedtak. Reglene i forvaltningsloven som gjelder enkeltvedtak, blant annet om saksforberedelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV vil da gjelde, for eksempel krav til forhåndsvarsel. Det følger imidlertid av forvaltningsloven § 16, tredje ledd at kommunen ikke må gi slikt forhåndsvarsel i situasjoner der "slik varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres". Videre skal vedtaket være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for kommunen, jf. forvaltningsloven § 23. Dersom vedtaket treffes raskt i forbindelse med et utbrudd kan det først fattes muntlig, med etterfølgende skriftliggjøring. Vedtaket skal videre inneholde en begrunnelse, herunder hvilke regler som er anvendt, en beskrivelse av hvilket faktum som er lagt til grunn for avgjørelsen og en redegjørelse for hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende i skjønnsutøvelsen. De personer som omfattes av

¹¹ Prop.46 L (2017-2018) punkt 17.4.9

¹² https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2019/utforming-av-nye-forskrifter-i-kommunene-og-fylkeskommunene/id2683618/

vedtaket må gis underretning om vedtaket. Etter forvaltningsloven § 27 første ledd femte punktum har kommunen hjemmel til å underrette muntlig om vedtak dersom det haster.

Den skriftlige underretningen må inneholde opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage, samt om retten til partsinnsyn. Det er statsforvalter i fylket som etter smittevernloven § 8-3 er klageinstans for vedtak etter smittevernloven.

4.8 Forholdet til forskriftsfestede nasjonale tiltak

Ved utformingen av kommunale forskrifter eller enkeltvedtak bør forholdet mellom det lokale vedtaket og eventuell relevant nasjonal regulering fremgå klart. Dersom det innføres nye nasjonale smitteverntiltak, bør det vurderes særlig på hvilken måte de lokale reglene supplerer de nasjonale reglene for å unngå at reglene blir uklare og vanskelig å forstå.

4.9 Unntak og dispensasjoner fra lokale regler

Kommunene anbefales å lage regler som ikke krever at det i en beredskapssituasjon brukes ressurser på å behandle søknader om å gi dispensasjoner eller tillatelser. Kommunen bør imidlertid vurdere om det er behov for unntak slik at tiltakene i større grad blir forholdsmessig. Dersom den lokale forskriften kun er ment å gjelde for en kort periode, vil det være mindre behov for å gi unntak og eventuelt dispensasjonadgang.

4.10 Tiltakets varighet

Det bør vurderes om tiltaket skal ha en begrenset varighet. Det kan for eksempel bestemmes at forskriften oppheves ti dager etter ikrafttredelsen, eventuelt på en angitt dato. Dersom det fortsatt er behov for det, kan tiltaket videreføres etter en fornyet vurdering. Om det er grunn til å gjøre et tiltak tidsbegrenset, beror blant annet på hvor inngripende tiltaket er. Kommunen har uansett en plikt til å oppheve eller begrense tiltaket når det ikke er nødvendig lenger, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd. Det må derfor foretas en løpende vurdering av om tiltaket er nødvendig.

5 Involvering av berørte parter og kunngjøring

5.1 Informasjon til befolkningen og kunngjøring

For at befolkningsrettede smitteverntiltak skal virke etter sin hensikt, er det avgjørende at innbyggerne gjøres kjent med innholdet i reglene. Vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, er forskrifter, og skal som hovedregel kunngjøres i Norsk lovtidend (se Lovdata.no/info/kontakt), jf. forvaltningsloven § 38. Kommunene bør sørge for å formidle informasjon, råd og veiledning til publikum og til andre berørte parter gjennom flere kanaler, for eksempel ved bruk av media, sosiale medier, SMS eller e-post.

5.2 Dialog med næringslivet og tilgrensende kommuner

Kommunene oppfordres til å etablere god dialog med næringslivet i forkant av og ved gjennomføringen av smitteverntiltak som kan berøre næringsinteresser dersom det er tid til det. Parter som i særlig grad berøres av tiltakene, bør så langt det lar seg gjøre involveres i samsvar med forvaltningsloven § 37 andre ledd. Det bør vurderes om lokale avdelinger av NHO og LO og eventuelt hjørnesteinsbedrifter skal gis anledning til å uttale seg. Kommuner som deltar i interkommunale politiske råd, oppfordres til å utveksle erfaringer og til å samordne eventuelle tiltak i den grad det er hensiktsmessig. Slike prosesser kan legge til rette for at avbøtende tiltak som demper negative konsekvenser av smitteverntiltakene kan iverksettes.

Det kan være vanskelig for små kommuner å vedta inngripende tiltak hvis ikke nabokommunene gjør det samme. Lik regulering vil kunne bidra til at reglene i mindre grad kan omgås, for eksempel ved at arrangementer og fritidsaktiviteter flyttes over kommunegrensen. Dersom lokal smitte rammer flere kommuner i en bo- og arbeidsmarkedsregion, anbefales det at kommunene i regionen samordner beredskapsplaner for å sikre at smitteverntiltakene utgjør en samlet respons.

5.3 Dialog med politiet

Kommunen bør ha dialog med politiet før det innføres smitteverntiltak, som for eksempel ved forbud eller begrensninger som omfatter sosial omgang. Det er viktig at kommunen i sin vurdering av hensiktsmessigheten av å vedta lokale regler er kjent med politiets rammer for å kunne håndheve forskriftsfestede plikter eller forbud. Det bør tas i betraktning at politiet i sin operative virksomhet må prioritere mellom ulike oppdrag og hendelser. Politiet vil eksempelvis kunne ha begrenset kapasitet til å håndheve lokale forbud mot private sammenkomster eller lignende. Det kan dessuten være krevende for politiet å håndtere ulike regler på tvers av kommunegrenser. Politiets viktigste oppgave er å forebygge, også når det gjelder brudd på smittevernlovgivningen. Det er også viktig å sikre at lokale vedtak er utformet på en måte som gjør at de er mulig å håndheve. Det bør for eksempel fremgå klart hvem som kan holdes ansvarlig for overtredelsen.

6 Målrettede kommunikasjonsiltak

Kommunen har etter smittevernloven ansvar for å drive opplysning om smittsomme sykdommer og gi råd og veiledning om hvordan de forebygges. Kommunene bør også i en normal hverdag med økt beredskap minne befolkningen på de generelle smittevernrådene og hva de skal gjøre når de blir syke og vurdere å utforme kommunikasjonsiltak spesielt rettet mot spesifikke grupper eller virksomheter.

Det er særlig viktig å vurdere om det er nødvendig å tilrettelegge lokal informasjon på andre språk. Informasjonsmaterieil på mange ulike språk er tilgjengelig på FHI's nettsider. Kommunene bør for eksempel vurdere behovet for å ha jevnlig kontakt med arbeidsgivere

med mange utenlandske arbeidstakere, utdanningsinstitusjoner med utenlandske studenter og representanter fra de største minoritetsmiljøene.

7 Håndheving, tilsyn og sanksjonering

Etter smittevernloven § 7-1 fjerde ledd skal kommunen føre tilsyn og sørge for at reglene i smittevernloven blir overholdt og at forskrifter og enkeltvedtak i medhold av loven blir gjennomført. Kommunen kan i sitt tilsyn benytte virkemidlene i folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern¹³.

Kommunalt tilsyn er i utgangspunktet ikke egnet ved forbud mot private samlinger over en viss størrelse eller lignende begrensninger i den sosiale omgangen. Kommunene vil imidlertid kunne gjennomføre kontroller på steder der man erfarer at mange mennesker samles, og i den forbindelse gi råd og veiledning om reglene. Etter smittevernloven § 4-10 har flere myndigheter bistandsplikt, og etter fjerde ledd er politiet pålagt etter anmodning å bistå med gjennomføringen av tiltak etter blant annet § 4-1.

Brudd på vedtak etter smittevernloven er straffbart, jf. smittevernloven § 8-1, som fastsetter at forsettlig eller uaktsom overtredelse av vedtak med hjemmel i loven kan straffes bot eller fengsel inntil 2 år. Dersom overtredelsen har tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp eller helse som følge, er straffen bot eller fengsel inntil 4 år.

Politiet kan gripe inn for å stanse eller avverge lovbrudd, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 3. Politiet har derfor i utgangspunktet hjemmel til å gripe inn overfor brudd på lokale smitteverntiltak. Politiet kan også gripe inn overfor forstyrrelser av den offentlige ro og orden, eller for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet.

I praksis kan det være utfordrende for politiet å håndheve lokale vedtak som retter seg mot sammenkomster i private hjem. Grunnloven § 102 første ledd andre punktum forutsetter at politiet må ha mistanke om overtredelse av et straffebed for å ta seg inn i et privat hjem (uten samtykke). Politiet vil derfor ofte ha begrenset mulighet til å undersøke om smittevernreglene overholdes.

Politiloven gir anledning til å gripe inn der en sammenkomst forårsaker støy i nabolaget. Det vil typisk være i disse tilfellene at politiet får kjennskap til en sammenkomst. Forbud mot private sammenkomster over en viss størrelse vil derfor neppe utvide politiets mulighet til å gripe inn overfor samlinger som representerer en smittefare.

¹³ Miljørettet helsevern omfatter faktorer i miljøet som kan ha innvirkning på helsen, herunder fysiske, biologiske, kjemiske og sosiale miljøfaktorer. Vedtak etter smittevernloven er vedtak som følge av SARS-CoV-2 som er en biologisk miljøfaktor.

8 Iverksettelse og utformingen av lokale tiltak

Kommunene får et større ansvar for å håndtere utbrudd når det ikke lenger er nasjonale tiltak. Revidert strategi- og beredskapsplan skal gi kommunen strategiske verktøy som de trenger for å ivareta sitt ansvar i en normal hverdag med økt beredskap. I tillegg vil Kommunelegehåndboka være et viktig verktøy i den videre håndteringen av pandemien. Håndboka gir god veiledning for hvordan kommunene bør vurdere og reagere ved ulike mulige utviklinger av situasjonen.

Kommunene kan iverksette tiltak i form av anbefalinger eller pålegg. Anbefalinger skal ikke forskriftsfestes. Generelt vil det være mest aktuelt å innføre anbefalinger før enkeltvedtak eller kommunale forskrifter.

Dersom tiltakene påvirker rettigheter eller plikter til en bestemt eller ubestemt krets av personer, må det gis i form av enkeltvedtak eller forskrift. I dette rundskrivet punkt 5 gis veiledning om tiltak som innføres som enkeltvedtak eller i forskrift. I dette punktet gis nærmere juridisk veiledning om konkrete tiltak, og forslag til forskriftsbestemmelser som kan fungere som mal i kommunale forskrifter. Bruken av klammer [] i tilknytning til forsiftsforslagene nedenfor betyr at kommunen selv vurderer hva som er mest tjenelig i den konkrete situasjonen. Det er tatt utgangspunkt i tiltakene som omtales i Kommunelegehåndboka. I vedlegg til rundskrivet foreslås mal for enkeltvedtak.

8.1 Oppskalering av TISK og lokal smittekarantene

Kommunene må fortsatt ha beredskap for å kunne gjeninnføre nedjustert eller full TISK. Ved en betydelig sykdomsbyrde eller u håndterlig belastning på helsetjenesten som følge av covid-19, vil første skritt kunne være å skalere opp deler av TISK.

Som første steg bør de minst inngripende tiltak iverksettes, for eksempel mer utstrakt testing for kartlegging av smittede, i kombinasjon med isolasjonsplikt. Plikt til å isolere seg ved bekreftet smitte følger av covid-19-forskriften § 7.

Deretter vil det kunne være aktuelt med smitteoppsporing og lokal smittekarantene for uvaksinerte husstandsmedlemmer og tilsvarende nære, eller en ordning med mer hyppig testing av nærkontakter.

Det er hjemmel for å innføre smittekarantene og isolasjon i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d jf. § 1-5, se nærmere omtale i punkt 4.3.

Lokal forskrift vil kunne være et viktig tiltak for å få oversikt over et smitteutbrudd dersom det er nødvendig å gi regler om smittekarantene for en ubestemt krets personer, for eksempel husstandsmedlemmer og tilsvarende nære til smittede personer. Det vil ofte være hensiktsmessig med samordning med nabokommuner, eventuelt kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

Et *enkeltvedtak* vil rette seg mot en bestemt krets av personer, for eksempel enkeltpersoner eller en skoleklasse. Det kan være aktuelt å vurdere bruk av enkeltvedtak i

forbindelse med utbrudd dersom tiltaket bør målrettes til for eksempel særskilte virksomheter. Det vil i slike tilfeller antas at smitten enda ikke har spredd seg videre ut i samfunnet. Helsedirektoratet har utarbeidet mal for kommunalt enkeltvedtak om smittekarantene. For at tiltaket kan innrettes slik at det er så målrettet som mulig bør det gis tilpassede unntak fra smittekarantene, og unntakene som tidligere lå i covid-19-forskriften bør vurderes¹⁴. Så lenge vaksinen gir beskyttelse mot smitteoverføring vil det ikke være nødvendig at fullvaksinerte ilegges smittekarantene. Det bør også vurderes at personer som gjennomfører fastsatt testregime kan få unntak fra smittekarantene.

Kommunen kan gi pålegg om smittekarantene for personer som bor eller oppholder seg i kommunen. For at tiltaket skal ha effekt, og for å hindre uklarheter for befolkningen, er det viktig at kommunene søker å samordne seg best mulig med omliggende kommuner.

Forslag til forskriftsbestemmelse:

Personer [husstandsmedlemmer] eller tilsvarende nære som har hatt nærkontakt med en person som er bekreftet smittet av SARS-CoV 2 mindre enn 48 timer før den smittede fikk de første symptomer på smitte, eller fra prøvetidspunktet dersom personen ikke utviklet symptomer, skal i smittekarantene. Karanteneplikten gjelder i 7 døgn etter siste nærkontakt[Smittekarantene gjelder ikke for personer som ved nærkontakten:

- a) var fullvaksinert mot SARS-CoV-2*
- b) hadde gjennomgått covid-19 siste 12 måneder med varighet fra avisolering til 12 måneder etter prøvedato, eller*
- c) hadde fått første vaksinedose mot SARS-CoV-2 med varighet fra 3 til 15 uker etter vaksinasjonen, dersom vedkommende testes med PCR-test mellom døgn 3 og 7 etter nærkontakten var avbrutt.]*

[Personer i smittekarantene kan teste seg ut av karantene med negativ test mellom døgn 3 og 7 etter siste nærkontakt.]

Personer som utvikler akutt luftveisinfeksjon, med feber, hoste eller tung pust i karantenetiden, skal kontakte helse- og omsorgstjenesten for å testes.

Forslag til forskriftsbestemmelse for unntak ved testing:

Uvaksinerte personer, eller personer som ikke har gjennomgått covid-19, og som er husstandsmedlemmer eller tilsvarende nære med en person som er bekreftet

¹⁴ Jf. covid-19-forskriften blant annet § 4 andre ledd slik den lød før 25.9.21 (tilgjengelig på Lovdata Pro)

smittet av SARS-CoV 2, skal være i smittekarantene inntil negativt testresultat tatt etter 3 døgn foreligger.

Kommunelegen kan beslutte at personer unntas karanteneplikten dersom de testes i samsvar med retningslinjer fastsatt av kommunen.

8.2 Tiltak som forbyr eller begrenser sosial omgang på arrangementer og sammenkomster

Når en stadig større andel av befolkningen er vaksinert, vil smitte ved sosial omgang skje stadig sjeldnere. Det kan likevel være aldersgrupper eller lommer i befolkningen med lavere vaksinasjonsdekning. Erfaringene fra flere lokale smitteutbrudd gjennom pandemien har vist at en av de viktigste driverne av smitteutbrudd, er nærkontakt ved sammenkomster i sosiale sammenhenger. Tiltak rettet mot arrangementer og sammenkomster har hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a jf. § 1-5, se nærmere i punkt 4.3.

Når det gjelder nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen, jf. § 1-5, vil det i mange tilfeller være mindre inngripende å innføre begrensninger for arrangementer på offentlig sted før det innføres begrensninger for sammenkomster i private hjem. Et forbud som omfatter private hjem, vil gripe inn i retten til privatliv etter Grl. § 102 og EMK art. 8. Det stiller særlige krav til vedtakets begrunnelse, jf. punkt 4.4.

For å kunne regulere arrangementer kan det vurderes om det bør innføres en definisjon av hva som menes med arrangement. Definisjonen i tidligere nasjonal covid-19-forskrift § 13 (nå opphevet) skilte mellom private sammenkomster og offentlig arrangement, og avgrenset mot private sammenkomster for personer i samme husstand. Definisjonen er lagt til grunn for forslaget nedenfor og er ment å omfatte de samme arrangementene som tidligere var omfattet av § 13, men er vesentlig forkortet. Kommunen kan forkorte og forenkle forskriftsbestemmelsen dersom det vurderes hensiktsmessig.

Forslag til forskriftsutforming

§ Definisjon av arrangement

Med arrangementer menes sammenkomster på offentlig sted eller i lokaler og utendørs arealer som leies eller lånes ut, inkludert hoteller, grendehus, forsamlingshus, konferansesaler og haller.

Med privat sammenkomst menes sosiale sammenkomster som skjer på sted som nevnt i første ledd, for personer utenfor samme husstand, eller sosiale samlinger i tilknytning til arbeid eller skole.

Som arrangement regnes ikke organisert trening, prøver eller øvelser, møter eller sammenkomster som ledd i ordinært arbeid eller undervisning [eller demonstrasjoner].

Kommunen kan eventuelt vurdere å målrette begrensningene mot spesielle typer arrangementer, herunder eksempelvis kulturarrangementer/idrettsarrangementer, eller private sammenkomster utenfor hjemmet.

Antallsbegrensning må vurderes konkret. Hvorvidt det er nødvendig å kreve at deltakerne skal være delt inn i "kohorter" (se bokstav b og c, samt tilhørende annet ledd) vurderes konkret. Er det unødvendig tas disse delene ut av forslaget.

Forslag til forskriftsutforming

§ Antall personer som kan være til stede på et arrangement

Det kan ikke gjennomføres arrangementer med flere personer samtidig til stede enn:

- a) [X personer på privat sammenkomst]*
- b) x personer på innendørs arrangement [som ikke er privat sammenkomst] [hvor deltakerne er delt inn i grupper på inntil 200 personer.]*
- c) x personer på utendørs arrangement [som ikke er privat sammenkomst] [hvor deltakerne er delt inn i grupper på inntil 200 personer]*

Når publikum eller deltakere på arrangementet deles inn i grupper, skal det hele tiden være minst to meter avstand mellom gruppene. Gruppene kan skiftes ut i løpet av arrangementet, dersom det gjøres på en smittevern­faglig forsvarlig måte og det ikke er kontakt mellom dem.

Det kan vurderes om det er nødvendig å innta en bestemmelse om ansvarlig arrangør og nedtegning av tilstedeværende ved arrangement. Det vil som regel være nødvendig med registrering dersom kommunen har oppskalert TISK-arbeidet slik at smitteoppsporing av nærkontakter skal gjøres i utstrakt grad.

Forslag til bestemmelsen er en kombinasjon av bestemmelsene i den opphevede covid-19-forskrift § 13b første ledd og § 13d:

§ Krav til ansvarlig arrangør og oversikt over deltakerne på arrangementer

En person eller virksomhet skal utpekes som arrangør med ansvar for at arrangementet oppfyller kravene i forskriften. De som er til stede skal informeres om hvem som er arrangør og hvem som kan kontaktes ved spørsmål om smittevern.

Arrangøren skal ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6. Dersom det for å finne tilbake til deltakerne, er nødvendig å nedtegne en egen oversikt over de tilstedeværende med kontaktopplysninger, skal oversikten oppbevares på en forsvarlig måte og slettes etter 14 dager. Arrangøren skal

informere de som er til stede om at det nedtegnes en egen oversikt og hvor lenge den oppbevares

Det kan vurderes om det er nødvendig med avstandskrav på arrangementer. Dersom det stilles krav om at de som er til stede skal holde avstand, bør det vurderes om det er behov for unntak for visse persongrupper eller i visse situasjoner.

Forslag til bestemmelse er hentet fra den opphevede covid-19 forskrift § 13c og 13b fjerde ledd, men er mindre detaljert:

§ Krav til avstand på arrangementer

Arrangøren skal sørge for at publikum[og/eller deltakere] på arrangementer kan holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand.

Hvis det er nødvendig for å utøve aktiviteten kan arrangement gjennomføres selv om kravet til avstand ikke overholdes for:

- a) utøvere på kulturarrangementer.*
- b) utøvere, støtteapparat og dommere ved gjennomføring av idrettsarrangement.*
- c) deltakere på, og arrangører av, arrangement i tilknytning til skolelignende fritids- eller ferietilbud.*
- d) deltakere på religiøse seremonier som krever fysisk nærhet i kortere perioder*
- e) deltakere på kurs som krever fysisk nærhet som er nødvendig for sertifisering eller godkjenning av yrkesutøvelse*
- f) personer i samme kohort i barnehage eller barneskole.*

Dersom det anses nødvendig å begrense alkoholserving ved serveringssteder (se punkt 8.7 nedenfor), bør dette samtidig vurderes innført for arrangementer med skjenkebevilling. Dersom det i tillegg anses nødvendig med krav til sitteplasser på arrangementer med skjenkebevilling kan dette vurderes inntatt i samme bestemmelse.

Forslag til forskriftstekst:

§ Krav til bordserving og innslippsstopp ved arrangementer med skjenkebevilling

Arrangementer som har skjenkebevilling, skal kun servere alkohol ved bordserving og gjester skal ikke slippes inn etter kl. X. [Det skal være sitteplasser til alle gjester.]

Begrensninger i sammenkomster i private hjem

Et forbud mot sammenkomster med flere enn et visst antall personer i private hjem mv. vil være inngripende og det skal mer til for at et slikt tiltak er nødvendig og forholdsmessig enn begrensninger i sammenkomster som avholdes andre steder.

Forslag til forskriftsbestemmelse:

Det er ikke tillatt å [arrangere] [delta på] sammenkomster som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der flere enn [antall] personer fra forskjellige husstander er til stede samtidig.

Dersom det er behov for å stille krav til gjennomføringen, av sammenkomster, eksempelvis avstandskrav, i private hjem e.l., kan det utformes slik:

- a) *Den som arrangerer en sammenkomst som finner sted i eller i tilknytning til en privat bolig eller fritidsbolig, og der [flere enn [antall]] personer [fra ulike husstander] er til stede samtidig, skal sørge for at de som er til stede, skal kunne holde minst 1 meters avstand til andre som ikke er i samme husstand*
- b) *ha oversikt over hvem som er til stede, for å kunne bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6*
- c) *[eventuelle andre krav som anses nødvendige]*

8.3 En-til-en-virksomheter utenfor helsetjenesten

Ved et stort smitteutbrudd i kommunen, kan det være behov for tiltak rettet mot virksomheter med en-til-en kontakt, for eksempel frisører, tatovører, hudpleiere mv. Dette kan for eksempel gjøres ved enkeltvedtak eller forskrift om pålegg om bruk av munnbind, forbud mot servering av mat og drikke til kundene eller krav om å redusere/fjerne behandlingstilbud som innebærer nær ansikt-til-ansikt kontakt. I smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5 er det hjemmel for å innføre slike tiltak, se nærmere omtale i pkt. 4.3.

Det bør vurderes om det er behov for egne tiltak for helsetjenester utenfor spesialisthelsetjenesten.

Forslag til utforming av bestemmelse

Virksomheter som tilbyr frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingstjenester mv skal sørge for at ansatte bruker munnbind når de ikke kan holde minst én meter avstand til andre. Plikten til å bruke munnbind gjelder ikke for de som av medisinske eller andre årsaker ikke kan bruke munnbind.

Virksomheter [som tilbyr frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingstjenester mv] skal, til bruk ved eventuell smitteoppsporing utført av kommunen etter smittevernloven § 3-6, ha kontaktinformasjon til kunder som har mottatt tjenester to uker tilbake i tid. Virksomheten skal ha oversikt over hvor kunden mottok tjenester og hvilke ansatte som har ytt tjenester til hver kunde. En slik særlig oversikt skal oppbevares på forsvarlig måte og slettes to uker etter utført tjeneste. Virksomhetene skal informere kundene om dette.

Virksomheter [som tilbyr frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingstjenester mv] skal ikke servere mat eller drikke til kunder.

8.4 Tiltak i barnehager og skoler

I en normal hverdag med økt beredskap drives skoler og barnehager i utgangspunktet som før pandemien, og smittevernet ivaretas gjennom grunnleggende smitteverntiltak. Skoler og barnehager har krav til smittevernfaglig forsvarlig drift i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler §§ 13 og 17.

Gjennom pandemien har skoler og barnehager hatt egne smittevernveiledere. Disse inneholder én generell del med de grunnleggende smitteverntiltakene og én del med kontaktreduserende tiltak. De kontaktreduserende tiltakene kan justeres etter smittesituasjonen, det er dette som er grunnlaget for trafikklysmodellen.

Trafikklysmodellen er et verktøy for kommunen ved spesielle behov for tiltak i skoler og barnehager, eksempelvis dersom helsevesenets kapasitet er truet. Tiltakene bør inngå i en pakke hvor det også settes inn tiltak rettet mot større deler av befolkningen og samfunnet som en helhet.

Dersom det er nødvendig å iverksette tiltak som begrenser aktivitet i barnehager og skoler som innebærer at de får et tilbud som ikke er i samsvar med opplæringsloven eller barnehageloven, må det treffes enkeltvedtak eller forskrift om dette. Tiltakene på gult og rødt nivå vil normalt innebære at skoler og barnehager ikke kan gi fullverdige tilbud og forutsetter derfor at beslutningen fastsettes i forskrift eller enkeltvedtak. I smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5 er det hjemmel for å innføre slike tiltak, se nærmere omtale i pkt. 4.3.

Forslag til utforming av vedtak om stengning av skoler/barnehager:

[Skoler, barnehager] skal [holde stengt] til xx.xx.2021.

Det skal opprettholdes tilbud for barn opp til 12 år til personell i helse- og omsorgstjenesten, transportsektoren, andre kritiske samfunnsfunksjoner eller kritiske virksomhetsfunksjoner.

Barn og unge med særlige omsorgsbehov som ikke kan ivaretas når virksomhetene holder stengt, skal fortsatt gis tilbud.

Forslag til utforming ved begrensning av aktivitet i skoler/barnehager i tråd med trafikklysmodellen:

[Skoler, barnehager] kan kun holde åpent dersom det iverksettes tilstrekkelige kontaktreduserende tiltak.

[Skoler, barnehager] kan redusere tilbudet slik at driften er i tråd med [gult/rødt] nivå i Trafikklysmodellen

for [barnehager/barneskolen/ungdomsskolen/videregående skole] som utgis av Helsedirektoratet.

8.5 Universiteter og høyskoler

Ved smittespredning i kommunen, kan det være behov for å innføre tiltak ved universiteter og høyskoler. Mulige tiltak kan være innføring av avstandskrav, undervisning i mindre grupper, oppfordring til delvis digital undervisning og å unngå større arrangementer. Tiltak som gjelder jevnlig testing av studenter kan også være aktuelt. I smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5 er det hjemmel for å innføre slike tiltak, se nærmere omtale i pkt. 4.3.

Det kan være relevant å gjøre unntak fra stengningspåbud for enkelte typer lokaler eller for studenter som har særlig behov for tilgang til lokalene, eksempelvis under forutsetning av at det gjennomføres jevnlig testing.

Forslag til utforming

Universiteter, høyskoler og fagskoler [og eventuelle andre typer undervisningsvirksomheter] skal holde sine lokaler stengt for elever og studenter, slik at undervisningen skjer digitalt. [Tilsvarende gjelder lokaler som benyttes ved kursaktivitet under studieforbund og Kompetanse pluss.]

[Biblioteker og lesesaler ved] universiteter, høyskoler og fagskoler kan holde åpent for studenter som testes jevnlig for covid-19 i samsvar med råd fra smittevernmyndigheten i kommunen.

8.6 Tiltak om munnbind

Bruk av munnbind skal ikke erstatte, men kan være et supplement til andre smitteverntiltak. Folkehelseinstituttet har omtale av munnbind på sine nettsider¹⁵.

For å dempe det generelle smittepresset ved uakseptabel sykkelighet i befolkningen, økt belastning på helse- og omsorgstjenestene eller deler av disse, og sykefravær i viktige tjenester som følge av covid-19, kan bruk av munnbind anbefales eller påbys brukt i situasjoner hvor det ikke er mulig å opprettholde 1 meters avstand ut over kortvarige passeringer.

Terskelen for når tiltaket er aktuelt er ikke absolutt, og må blant annet vurderes i forhold til trendutvikling, om det er avgrensede utbrudd og lokale forhold. Bruk av munnbind kan ikke erstatte, men kan være et supplement til de andre grunnleggende smitteverntiltakene.

¹⁵ www.fhi.no/nettpub/coronavirus/fakta/munnbind-i-befolkningen/

Tiltaket kan besluttes av kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5. Tiltaket bør først iverksettes som en anbefaling, slik det er forutsatt i § 1-5 gjennom krav om frivillig medvirkning. Det frarådes å la påbudet gjelde barn under 12 år og personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

Bestemmelser kan for eksempel utformes slik:

Personer over [12 år] skal benytte munnbind [i taxi for sjåfør og passasjerer] ved [alle kollektivreiser til/fra/i [region], innendørs [på butikker, på serveringssteder der man ikke sitter ved bord] når man ikke kan opprettholde minst 1 meters avstand ut over kortvarige passeringer til andre enn husstandsmedlemmer. Påbudet gjelder ikke for personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

Personer over [12 år] skal benytte munnbind innendørs [på butikker, på serveringssteder der man ikke sitter ved bord] når man ikke kan opprettholde minst 1 meters avstand til andre ut over kortvarige passeringer enn husstandsmedlemmer. Påbudet gjelder ikke for personer med medisinske tilstander som vil ha unødig ulempe av å bruke munnbind.

8.7 Tiltak som begrenser serveringssteders virksomhet

Kommunen kan vurdere å innføre krav til serveringssteder eller begrensninger i driften dersom smittesituasjonen i kommunen tilsier det. Det kan for eksempel innføres avstandsbegrensning, registrering av gjester, justering av lydnivået slik at man kan snakke sammen med en meters avstand, krav om sitteplass eller krav om bordservering. Videre kan skjenkestopp for en begrenset periode, andre begrensninger i skjenketid, stans i innslipp av gjester på et tidlig tidspunkt eller andre begrensninger for serveringssteders virksomhet være aktuelt. Tiltaket kan besluttes av kommunen med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b jf. § 1-5.

Det har vært ulike tiltak rettet mot serveringssteder, blant annet såkalt nasjonal skjenkestopp ved serveringssteder og arrangementer med skjenkebevilling, begrensning i form av at serveringssteder som har skjenkebevilling ikke skal slippe inn gjester etter et gitt tidspunkt, for eksempel kl. 22.00, og vilkår om matservering.

Det har også vært krav om at serveringssteder med skjenkebevilling skal registrere kontaktopplysninger til de gjestene som samtykker til det for å kunne gjøre smitteoppsporingsarbeid enklere. Reglene bør også omfatte private sammenkomster på serveringssteder og sees i sammenheng med eventuelle antallsbegrensninger dersom det er aktuelt.

Dersom det innføres et slikt innslippstopp og bordserveringskrav på serveringssteder, bør det samtidig vurderes innført for arrangementer som har skjenkebevilling.

Forslag til utforming

En bestemmelse om serveringssteders registreringsplikt, samt avstandskrav, kan for eksempel se slik ut:

Serveringssteder, som restaurant, kafe, bar, og diskotek, skal sørge for at besøkende og personell holder 1 meters avstand til personer i annen husstand.

Serveringssteder som har skjenkebevilling, skal registrere kontaktopplysninger til de gjestene som samtykker til det. Med kontaktopplysninger menes informasjon som gjør det mulig å komme i kontakt med gjesten, for eksempel telefonnummer. Serveringsstedet skal også registrere dato og tidspunkt for besøket, og om mulig plassering i lokalet. Kontaktopplysningene skal kun brukes for å bistå kommunen ved en eventuell senere smitteoppsporing etter smittevernloven § 3-6. Ved forespørsel skal opplysningene utleveres til dette formålet. Opplysningene skal oppbevares forsvarlig og slettes etter 14 dager. Serveringsstedet skal informere den som registreres om formålet med registreringen og hvor lenge kontaktopplysningen oppbevares

Det kan også vurderes om det i tillegg bør innføres innslippstopp og krav til bordsservering av alkohol. For eksempel kan det da tillegges et ytterligere ledd i overnevnte forslag, slik:

Serveringssteder som har skjenkebevilling skal kun servere alkohol ved bordsservering og det skal være sitteplasser til alle gjester. Gjester skal ikke slippes inn etter kl. X.

Ved behov for reduksjon i skjenketider, kan dette eksempelvis gis slik:

Utøvelse av skjenkebevilling etter alkoholloven [kapittel 4 og 5] skal opphøre kl. xx.xx. Konsum av utskjenket alkoholholdig drikk må opphøre senest 30 minutter etter dette.

8.8 Tiltak om hjemmekontor og på arbeidsplasser

Hjemmekontor er et viktig tiltak dersom det er behov for for å redusere kontakt mellom personer både på arbeidsplassen og på offentlig transport. Dersom situasjonen tilsier det, kan kommunen beslutte å anbefale eller påby bruk av hjemmekontor med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. smittevernloven § 1-5. Påbud kan fastsettes ved kommunal forskrift eller enkeltvedtak.

Dersom situasjonen tilsier det, bør alle som kan ha hjemmekontor i utgangspunktet ha hjemmekontor. Det bør gjøres unntak slik at tiltaket skal fremstå forholdsmessig, eksempelvis for arbeidstakere med oppgaver som krever fysisk oppmøte. Det bør blant annet vurderes om ansatte som ikke tar kollektivtrafikk bør kunne komme på arbeidsplassen, eller om kontakten mellom arbeidstakere kan begrenses med arbeidstid på faste dager på kontoret eller lignende. Hjemmekontor bør bare benyttes der virksomheten kan opprettholde et kvalitetsmessig godt tilbud ved hjelp av digitale løsninger. I mange

tjenester, som for eksempel de som omfatter psykisk helse, sårbare brukere, fremmedspråklige, og barn og unge, er relasjonsbygging og trygging en viktig del av arbeidet, og kan oftest ikke erstattes av digitale tjenester.

Forslag til utforming av bestemmelse:

Arbeidstakere som ikke har arbeidsoppgaver som krever fysisk tilstedeværelse [eller ikke arbeider alene], skal utføre arbeidsoppgavene sine fra hjemmekontor. [Arbeidstakere som ikke reiser med kollektivtransport, kan likevel møte på arbeidsplassen].

Det kan også være relevant å innføre krav om at det skal være mulig å holde avstand på arbeidsplassen. Slike tiltak kan innføres med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a og b, jf. § 1-5.

Forslag til utforming av bestemmelse:

Virksomheter skal sørge for at det er mulig å holde minst én meter avstand ut over kortvarig passeringer for alle som er til stede på arbeidsplassen, med mindre avstandskravet medfører at arbeidet ikke kan utføres.

8.9 Tiltak som legger begrensninger på fritidsaktiviteter og idrett

Kommunen kan ut fra den lokale situasjonen vurdere om det er nødvendig å innføre anbefalinger, innføre restriksjoner for hvordan fritidsaktiviteter og trening kan gjennomføres i en bestemt periode, eller forby f.eks. breddeidrett. Tiltak kan besluttes med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a, jf. § 1-5.

Dette kan gjelde enten kun for voksne eller også/bare for barn og unge. Det bør gjøres en grundig vurdering av om det kan gjøres begrensninger fremfor å stanse breddeidretten for barn og unge fullt ut. Det bør skilles mellom trening og konkurranser/kamper/stevner/cuper for barn og unge under 20 på bakgrunn av antallet smittekontakter de ulike aktivitetene medfører. Videre er det relevant å vurdere om tiltakene bare skal rette seg mot aktiviteter innendørs.

Kommunen kan også finne det nødvendig å innføre begrensninger for idretter hvor det ikke er mulig å overholde krav til avstand.

Forslag til utforming

En kommunal regulering kan eksempelvis utformes slik:

Personer [over xx år] som utøver idrett, bør holde minst 1 meters avstand under utøvelse av idrettsaktiviteten.

En eventuell forskriftsfesting av begrensninger i idretts- og fritidsaktivitet kan for eksempel målrettes til å gjelde organisert idretts- og fritidsaktivitet. Det bør vurderes om det bør gis unntak for særlig sårbare grupper og barn i mindre grupper.

Forslag til utforming

Det er ikke tillatt å organisere idretts- og fritidsaktivitet [for voksne og/eller barn], herunder organiserte øvelser, trening og prøver for kor, korps og teater.

Forbudet etter første ledd gjelder ikke:

- a) organisert idretts- og fritidsaktivitet for barn og unge under 20 år som gjennomføres [utendørs], så lenge dette skjer i grupper på inntil [X] personer og alle deltakerne kommer fra samme kommune.*
- b) organisert idretts- og fritidsaktivitet for personer med rusproblemer eller alvorlig psykisk sykdom, så lenge dette gjennomføres utendørs, skjer i grupper på inntil [X] personer.*
- c) organisert trening for toppidrettsutøvere.*

8.10 Tiltak rettet mot steder der mange mennesker møtes

Kommunen kan ut fra den lokale situasjonen vurdere at konkrete virksomheter der mange mennesker møtes, bør pålegges begrensninger i aktivitet eller stenge for en kortere periode, fordi slike møteplasser har stort potensial for smittespredning. Tiltak kan besluttes med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav a og/eller b, jf. § 1-5.

Det kan dreie seg om for eksempel svømmehaller, treningssentre, idrettshaller, museer, biblioteker, bingohaller, butikker, kjøpesentre og andre offentlige steder der mange møtes innendørs.

Det bør vurderes konkret om det skal gis unntak for enkelte aktiviteter, se eksempler nedenfor. Det kan også vurderes begrensninger i åpningstid eller hvor mange personer det bør tillates samtidig i de aktuelle virksomhetene eller aktivitetene.

Forslag til utforming

Stenging av enkelte virksomheter

[Treningssentre, idrettshaller, museer, biblioteker, bingohaller, butikker, kjøpesentre, x, y] skal holde stengt.

[Svømmehaller, spaanlegg, hotellbasseng, badeland] skal holde stengt for aktivitet i vann, [likevel slik at følgende tilbud kan holde åpent:

- a) skolesvømming, svømmekurs, svømmetrening og konkurransesvømming med arrangør*

- b) rehabilitering og opptrening som tilbys individuelt eller i mindre grupper med arrangør*
- c) annen individuell behandling som det kan bestilles time til og hvor bad er en del av behandlingen.]*

Med hilsen

Kari Sønnerland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Vegard Pettersen
spesialrådgiver

Vedlegg: Mal for enkeltvedtak

Kopi:

Departementene
Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
KS
LO
NHO
Virke

Vedlegg: Mal for enkeltvedtak

Vedtak om smittekarantene etter smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d

Du er pålagt smittekarantene i [x døgn]

[XXX] kommune har [dato] fattet vedtak med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d om at:

[Personen], ilegges smittekarantene fra [dato til dato].

Du kan teste deg ut av smittekarantene med negativt resultat fra PCR-test tatt mellom [xx og xx] døgn etter siste nærkontakt med en smittet person.

Dersom du utvikler akutt luftveisinfeksjon, med feber, tung pust eller hoste, må du teste deg for covid-19 med PCR-test.

Når du er i smittekarantene, skal du oppholde deg i eget hjem, eller på annet egnet oppholdssted der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom, eget bad, og eget kjøkken eller matservering. Du kan bare oppholde deg utenfor hjemmet eller oppholdsstedet hvis du kan unngå nærkontakt med andre enn dem du bor sammen med. Du kan ikke være på en arbeidsplass der også andre oppholder seg, på skole eller i barnehage. Du skal ikke bruke offentlig transport.

Rettslig grunnlag for vedtaket

Smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav d, jf. § 1-5.

Det følger av smittevernloven § 1-5 at tiltak skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og anses tjenlige etter en helhetsvurdering.

Begrunnelse for vedtaket

En person du har hatt nærkontakt med [dato] fikk påvist covid-19 [dato].

Vilkårene i smittevernloven §§ 4-1 og 1-5 antas å være oppfylt på bakgrunn av følgende vurdering:

Smittekarantene er et målrettet tiltak som retter seg mot personer som er antatt smittet etter nærkontakt med bekreftet smittet person, og tiltaket er medisinskfaglig begrunnet. Det anses nødvendig med smittekarantene i dette tilfellet fordi [nærmere begrunnelse for vedtaket, kan for eksempel være:

- [Omtale av smittesituasjonen i kommunen, for eksempel med tanke på utbredelse, kapasitet i helsetjenesten mv.]

- [Omtale av medisinskfaglige forhold som tilsier at smittekarantene er nødvendig.
F.eks. vaksinedekning/andre risikomomenter i den berørte virksomheten eller miljøet.]
- [Dette krever tiltak som effektivt hindrer videre spredning.]

Andre og mindre inngripende tiltak enn smittekarantene antas ikke å hindre videre spredning i tilstrekkelig grad. Tiltaket anses derfor nødvendig av hensyn til smittevernet og tjenlig etter en helhetsvurdering av nåværende situasjon.

[suppleres med konkret vurdering]

Klage på vedtaket sendes kommunen

For saker etter smittevernloven gjelder den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven § 29, som er tre uker fra du har fått underretning om vedtaket. Det er statsforvalter i [fylket] som etter smittevernloven § 8-3 er klageinstans for vedtak om smittekarantene.

Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser

Oktober 2021

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en ny veileder om de nye reglene i kommuneloven kapittel 25 om internkontroll.

Internkontroll er viktig i det interne arbeidet i kommuner og fylkeskommuner. Internkontroll bidrar til å sikre oversikt, god egenkontroll og gode tjenester til innbyggerne i tråd med lovkrav.

De nye bestemmelsene i kommuneloven gjelder for internkontroll med kommuneplikter på de fleste sektorer i kommuner og fylkeskommuner (bortsett fra helsesektoren). Reglene skal sikre en helhetlig og samordnet internkontroll ved at reglene nå er samlet i kommuneloven i stedet for i en rekke sektorlover. Det er derfor viktig at reglene tolkes likt på alle sektorer og av alle brukere.

Denne veilederen gir en fremstilling av reglene i kommuneloven kapittel 25 og tolkningen av disse basert på lovens forarbeider.

Veilederen finner du [her](#)

Arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten

Kommunal Rapport 18.10.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

En avdelingsleder ble ansatt uten at andre ansatte skal ha fått vite at stillingen var ledig. Er det greit?

SPØRSMÅL: Eg har fått høyre frå ein tilsett ved eit bufellesskap i kommunen at ho og fleire kollegaer vart overraska over at avdelingsleiar sluttar og at kommunen har tilsett ny, ettersom ingen angiveleg har blitt informerte om dette. Ingen utlysing, verken eksternt eller internt, har funne stad.

Ansvarleg avdelingsleiar visar til at kommunen nyleg har hatt eksterne utlysingar av to andre avdelingsleiarstillingar i same eining - altså stillingar ved to andre bufellesskap, og at når leiaren ved førstnemnte bufellesskap hadde fått den eine av dei to utlyste stillingane, trong kommunen å fylle stillinga hans ved dette andre bufellesskapet.

Administrasjonen og hovudtillitsvalt konkluderte med at dei da kunne bruke søkjarlistene for dei allereie utlyste stillingane, og rekruttere blant dei som framleis var interesserte i jobb, på bakgrunn av at stillingane vert vurderte til å vere forholdsvis like.

Er dette brot på arbeidsmiljøloven [§ 14-1](#), eller eit lovleg unnatak frå informasjonsplikten?

SVAR: Arbeidsmiljøloven [§ 14-1](#) er en bestemmelse om plikt for arbeidsgiver til «å informere arbeidstakerne om ledige stillinger i virksomheten», noe som Sivilombudet fastslår i en uttalelse 12.jan. 2017 innebærer en plikt til å utlyse stillingen internt. Noen tilsvarende bestemmelse om plikt til å foreta eksternt utlysing har vi ikke her, men ombudet legger til grunn at det følger av det ulovfestede «kvalifikasjonsprinsippet» og «likhetshensyn» at som alminnelig regel må også slik utlysing benyttes, «slik at aktuelle kandidater får en oppfordring til å søke eller melde sin interesse».

Det eneste unntaket fra dette er hvis det foreligger «saklige hensyn som må tillegges avgjørende vekt i favør av å unnlate dette». Sentrale momenter ved denne vurderingen vil være stillingens karakter og varighet, eventuelt tilsettingens varighet, om behovet for tilsetting i den aktuelle stillingen er akutt, og om den som er påtenkt til stillingen har konkurrert om samme eller tilsvarende stilling etter eksternt utlysning tidligere.»

Ut fra det som her er opplyst, ser det ut som om kommunen ikke hadde tilstrekkelig gode grunner for å unnlate eksternt utlysing, og at det i alle fall var et klart brudd på arbeidsmiljøloven at man ikke engang lyste stillingen ut internt.

Gjelder regler om habilitet også ved orienteringssaker?

Kommunal Rapport 01.11.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Bør inhabile også fratre når kommunestyret behandler en orienteringssak?

SPØRSMÅL: Skal habilitetsspørsmål behandles på samme måte som ellers når det er orienteringssaker?

SVAR: Spørsmål om inhabilitet kommer normalt bare på spissen når det skal treffes eller er truffet en «avgjørelse». Men inhabilitetsreglene gjelder etter [forvaltningsloven § 6](#) innledningen fra man begynner å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse», noe som betyr at man må følge dem helt fra det første innledende trinn i saksbehandlingen.

Når kommunestyret eller annet folkevalgt organ får en orientering fra administrasjonen, ligger det normalt i kortene at dette gis fordi det angår organets ansvarsområde, og orienteringen gis for at det skal være mulig for organet å reagere og forholde seg til det som blir orientert om.

Min vurdering er derfor at det vil være riktig å se slike orienteringer som potensielle innspill til eller reaksjoner på «avgjørelser», og at folkevalgte som er inhabile, derfor må fratre organet når slik orientering gis og eventuelt kommenteres eller debatteres.

Kan møter i folkevalgte organer holdes utenfor kommunegrensen ?

19.10.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

SPØRSMÅL: Kommuneloven kapittel 11 inneholder saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Det følger av loven § 11-2 at «folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter».

Hovedregelen er at møtene holdes for åpne dører, jf. § 11-5. Unntak må ha hjemmel i lov.

Fra tid til annen vet vi at det ikke sjelden avholdes strategisamlinger, orienteringsmøter o.l. for kommunestyret sammen med administrasjonen og evt andre, utenfor kommunegrensene.

Loven har ingen bestemmelser om hvor møtene skal holdes, og departementet har i en tolkningsuttalelse (30.06.2015 sak 96/8689) skrevet at man ikke uten videre kan si at det er brudd på loven å legge et møte utenfor kommunens grenser. Men dersom valg av møtested gjør at publikum rent faktisk ikke er i stand til å møte frem som tilhørere under møtet, kan dette være i strid med intensjonene i kommuneloven selv om at møtet formelt er åpent for publikum.

Departementet har i en annen uttalelse (25.05.2020 sak 20/2673-2) også skrevet at utgangspunktet må være at allmenheten har rett til å være til stede i samme lokaler som organet under møtets gang, og at dersom denne rettigheten skal kunne begrenses, må det foreligge et grunnlag som begrenser denne rettigheten. Videre skriver de at kommunen har en aktivitetsplikt. I denne plikten ligger det at kommunen må vurdere om det er mulig å finne egnede lokaler som kan bidra til at allmenheten kan være fysisk tilstede.

Spørsmålet vårt blir derfor hvor langt denne aktivitetsplikten strekker seg? Når et kommunestyre flytter møtet utenfor kommunegrensene - er det da egentlig lagt til rette for at allmenheten kan være fysisk tilstede? Bør det ikke i hvert fall sørges for at møtet er tilgjengelig for strømming via internett?

SVAR: Når det er fastsatt at møter i folkevalgte organer som alminnelig regel skal være åpne for publikum, ligger det i dette klart nok en forutsetning om det skal være praktisk mulig for innbyggerne av kommunen å følge forhandlingene i slike organer i sann tid. Historisk sett var dette noe som måtte skje ved at møtene ble holdt på steder der det var rimelig greit for interesserte å møte opp, og i lokaler der det var plass til tilhørere. Da måtte de sørge for at det så langt mulig var plass til alle interesserte. Møter langt utenfor kommunens grenser var dermed normalt utelukket, og det samme var bruk av møtelokaler som var så små at det var praktisk umulig å slippe inn mer enn noen ganske få tilhørere. Moderne TV- og IT teknologi har imidlertid endre dette bildet betydelig.

For det første ble det raskt akseptert at man kunne oppfylle kravet om mulighet til å følge forhandlingene også ved å overføre disse til TV skjerm i et annet egnet lokale. I dag foreligger en rekke ulike typer systemer for IT-overføring med lyd og bilde av møter av denne typen. Dette innebærer at argumentet om man ikke kan skaffe store nok lokaler, langt på vei mister sin verdi som rettslig skranke for kommunens valg av møtelokale. Samtidig åpner det for større frihet mht. hvor møtene holdes. Normalt vil det måtte aksepteres at man legger et møte eller annen samling f.eks. et hotell eller møtesenter utenfor kommunen, hvis man samtidig sørger for en god overføring av lyd og bilde fra møtet på en alminnelig tilgjengelig nettside, og kunngjør dette for velgerne. Det kan stadig ikke oppstilles noe alminnelig krav om slik overføring fra alle møter og samlinger i folkevalgte organer, men hvis så ikke skjer

må kravene til hvor og i hva slags lokale man legger møter, være ganske strenge. Jeg vil således mene at det i dag må være et alminnelig krav om strømming på nettet av møter og andre samlinger for folkevalgte organer som holdes utenfor kommunegrensen eller på andre steder som ikke kan nås lett ved offentlige kommunikasjonsmidler.

Ordfører er reklamemodell, er det lov?

Kommunal Rapport 25.10.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Kan en ordfører reklamere for butikker og annet privat næringsliv?

SPØRSMÅL: I førre veke vart ordføraren vår avbilda som modell for fleire butikkar på eit av våre lokale kjøpesenter, i samband med ein kampanje for ein kleskjede.

Ser du nokre utfordringar eller problemstillingar knytt til det å nytte ein ordførar i reklamesamanheng for privat næringsliv?

Eg tenkjer då i høve til til dømes habilitet og konkurransefortrinn.

SVAR: Det er ingen regler som forbyr en ordfører å stille opp i en slik sammenheng, med eller uten godtgjøring, men han må klart nok ikke gi inntrykk av at han opptre på vegne av kommunen eller som ordfører.

Han bør derfor ikke la seg avbilde med ordførerkjeden i denne sammenheng. Inhabilitet blir normalt ikke et problem, men hvis reklameoppdraget fortsatt pågår eller stadig er aktuelt, eller han har mottatt betydelige beløp for dette, må det ved behandling av saker som angår de aktuelle butikkene, etter [forvaltningsloven § 6](#) andre avsnitt, tas stilling til om dette er «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Spørsmålet om det uansett er passende at en ordfører opptre i slike sammenhenger, får man diskutere i lokalmiljøet.

Usikkert om ny jobb er gyldig fritaksgrunn

Kommunal Rapport 15.11.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Ordfører har fått seg ny jobb og vil be seg fritatt fra vervet som ordfører. Bør hun få fritak?

SPØRSMÅL: Ordføreren i en kommune, har varslet at hun vil be seg fritatt fra ordførervervet, etter [kommunelovens § 7-9](#), fordi hun har blitt tilsatt som regionsjef for en stor bedrift og ønsker å tiltre stillingen ved årsskiftet.

Jeg har sett litt på innstillingen fra kommunelovutvalget (NOU 2016:4). Der heter det (mine understrekninger):

«Utvalget mener at det finnes eksempler på at fritaksregelverket ikke har blitt praktisert i tråd med loven. Et eksempel kan være fritakssøknader fra heltidspolitikere. Utvalget vil vise til at dersom man er valgt til et folkevalgt heltidsverv, ligger det i sakens natur at man ikke samtidig vil kunne utføre både dette vervet og et fulltidsarbeid. Dersom man godtar en fritakssøknad med henvisning til at man ikke klarer å utføre vervet som for eksempel ordfører på grunn av sitt vanlige arbeid, vil dette innebære at det i realiteten ikke foreligger noen plikt til å stå i et folkevalgt heltidsverv for arbeidstakere. Etter utvalgets vurdering bør den klare hovedregelen være at den folkevalgte ikke får fritak i denne type tilfeller.

Utvalget mener at fritak grunnet annet arbeid/andre verv som en hovedregel bare bør innvilges dersom det er snakk om andre heltids folkevalgte verv, herunder statsråd eller statssekretær.»

SVAR: Svaret på dette er usikkert. Det er ikke helt klart ut fra det siterte om Kommunelovutvalget her bare kommer med en anbefaling til kommunestyrene og fylkestingene, eller om det vil trekke en rettslig grense for når fritak kan gis, med den konsekvens at statsforvalteren kan – og skal – oppheve slike fritaksvedtak hvis disse vilkårene ikke er oppfylt. Jeg er imidlertid i tvil om loven skal, kan, bør eller vil bli forstått slik.

Utgangspunktet er at dette er en borgerplikt som skal gå foran private ønsker og behov, og at den som her samtykket til å la seg velge til et verv som folkevalgt, ikke kan *kreve seg fritatt* hvis det blir for vanskelig eller byrdefullt fordi hun har fått en ny jobb, et nytt verv eller påtatt seg nye oppgaver.

Men i [kommuneloven § 7–9](#) andre avsnitt har vi altså en bestemmelse om at kommunestyret – eller fylkestinget – kan frita en folkevalgt som søker om det, for ett eller flere verv, midlertidig eller for resten av valgperioden. Loven sier så at slikt fritak bare skal kunne gis hvis den folkevalgte «ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til vesentlig ulempe for han eller henne».

Dette er en litt mildere formulering enn det som sto i tilsvarende bestemmelse i kommuneloven 1992, der kravet var at vervet medførte «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning», mer det har stadig blitt oppfattet som et rettslig vilkår for at det skal kunne gis fritak. Det har også vært antatt at hvis den store belastningen skyldes forhold som den folkevalgte selv har rådighet over, skal det ikke gis fritak, og heller ikke om belastningen nå så å si er selvforskyldt, f.eks. ved at hun har søkt på en ny og krevende stilling.

I tråd med dette sies i loven at «Når søknaden vurderes, skal det legges vekt på om grunnlaget for søknaden var kjent på det tidspunktet da den folkevalgte samtykket i å bli valgt».

Det er imidlertid mye som taler for at en så streng forståelse av bestemmelsen ikke vil stå seg. I praksis vil det innenfor svært vide rammer være opp til kommunestyret eller fylkestinget å vurdere om det er tilstrekkelig gode grunner til å gi fritak til den som søker om det, i alle fall når det gjelder ordfører eller annet lederverv i folkevalgte organer.

Kommunen eller fylkeskommunen vil ikke se seg tjent med folkevalgte i slike posisjoner som ikke ser seg i stand til – eller ikke er villig til å prioritere – sine forpliktelser i et slikt verv. Jeg tror vi skal vente lenge på et vedtak fra statsforvalter om at det er ulovlig å gi fritak i en slik situasjon.

Godkjenning av protokoll

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Namsos kommune

Møtedato

23.11.2021

Saknr

31/21

Saksbehandler Einar Sandlund

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/348 - 1

Forslag til vedtak

Protokollen godkjennes.

Saksopplysninger

Protokollen gjennomgås i møtet.

Vurdering

Protokollen anbefales godkjent.