

MOSS KOMMUNE  
ROLVSØY, 11. NOVEMBER 2020  
**RAPPORT FRA EIERSKAPSKONTROLL**

---

# **Eierskapskontroll**

## **MOVAR IKS**

# Innhold

<b>1</b>	<b>Forord og mandat</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Gjennomføring av kontrollen</b> .....	<b>5</b>
	3.1 Problemstilling og avgrensning .....	5
	3.2 Vurderingskriterier .....	5
	3.3 Metoder .....	5
	4.1 Vurderingskriterier .....	7
	4.2 Revisjonens undersøkelser .....	9
	4.3 Revisjonens vurderinger.....	13
	4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger .....	15
<b>5</b>	<b>Høringsuttalelser</b> .....	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Kildehenvisninger</b> .....	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Vedlegg: Høringsuttalelse</b> .....	<b>18</b>

# 1 Forord og mandat

I henhold til kommuneloven § 23-4, skal det gjennomføres eierskapskontroll. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan som viser hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap med hensikt å finne ut hvor det er størst behov for slik kontroll.

Kontrollen er gjennomført på bakgrunn av plan for eierskapskontroll vedtatt i kontrollutvalgets sak PS 19/64 den 03.12.2019.

Kontrollen er gjennomført etter vedtatt plan for kontrollen, jf. kontrollutvalgets behandling i ovennevnte sak.

Kvalitetssikring er foretatt gjennom oversendelse av utkast til rapport, som er sendt til uttalelse både til selskapet og til den som utøver kommunens eierfunksjon, i tråd med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

Kontrollen er gjennomført i tidsrommet september til oktober 2020 av regnskapsrevisor Jostein Ek. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten.

Revisjonen vil takke kontaktpersoner og andre som har deltatt i prosjektet, for godt samarbeid i forbindelse med arbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 11. november 2020

Jolanta Betker  
oppdragsansvarlig revisor

Jostein Ek  
regnskapsrevisor

## 2 Sammendrag

Moss kommune eier flere selskaper. Kommunens interesser i selskapene utøves gjennom eierstyring, blant annet gjennom styringsdokumenter, i generalforsamling eller representantskap, og i styret. Kommunen har ikke direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har overfor den kommunale forvaltningen for øvrig. Samtidig forvalter selskapene store verdier på vegne av sine eiere. Hensikten med selskapsorganiseringen kan nettopp være å nedtone en løpende politisk styring for å gi en profesjonell ledelse mulighet til å ivareta forretningsmessige eller formålsbestemte hensyn på en bedre måte. Eierstyringen innebærer at kommunen som eier må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styrer, profesjonalitet i selskapsledelsen, mulighet til kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS har gjennomført en eierskapskontroll av Moss kommunes eierskap i MOVAR IKS. Kontrollen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

*Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?*

Kjerneaktiviteten i eierskapskontrollen er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Vi har også lagt til grunn anbefalinger fra KS<sup>1</sup>. Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra det interkommunale selskapet, både administrativt og fra styret. I tillegg har vi hentet inn opplysninger fra kommunen og gjennomgått politiske saksprotokoller. Representantene fra kommunen og selskapet har også fått anledning til å avgi en høringsuttalelse til rapporten.

Revisjonens vurderinger fremkommer i rapportens kapittel 4.3.

Basert på disse vurderingene er det revisjonens konklusjon at kommunen i hovedsak utøver sitt eierskap i tråd med lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- ha en klart uttrykt eierstrategi i sin eierskapsmelding
- påse at selskapets styreinstruks blir oppdatert i tråd med gjeldende selskapsavtale
- vurderer habilitetsmessige utfordringer grunnet administrerende direktørs roller i begge selskapene
- klargjøre om etiske retningslinjer gjelder både MOVAR IKS og MOVAR Næring AS

---

<sup>1</sup> KS = Kommunenes sentralforbund

## 3 Gjennomføring av kontrollen

### 3.1 Problemstilling og avgrensning

Kontrollen er gjennomført med følgende problemstilling:

*Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?*

Kjerneaktiviteten i eierskapskontrollen er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Vurderinger av det interkommunale selskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelser av eiers kunnskap og oppfatning av selskapets drift, samt eiers tiltak for å sikre selskapets drift, er imidlertid en del av eierskapskontrollen. Resultatet av eierskapskontrollen kan være avgjørende for om det skal iverksettes forvaltningsrevisjon. Ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonen må dette underlegges de eksisterende bestemmelser om gjennomføring av forvaltningsrevisjon (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Ved iverksettelse av forvaltningsrevisjon i selskaper skal dette innarbeides i plan for forvaltningsrevisjon for aktuell planperiode.

Ved gjennomføring av eierskapskontrollen har vi tatt utgangspunkt i føringer i *Plan for eierskapskontroll 2020-2023*, *Veileder i selskapskontroll* fra NKRF<sup>2</sup>, samt den nye RSK 002 *Standard for eierskapskontroll*.

### 3.2 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Kriteriene fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Oversikt over kilder til vurderingskriterier fremgår av kapittel 6.

### 3.3 Metoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner. Det er ikke gjennomført regnskapsanalyse, utover en innhenting av avlagte og reviderte årsregnskap for de siste tre årene.

Vi har innhentet dokumentasjon fra MOVAR IKS og gjennomgått dette, deretter foretatt gjennomgang av politiske saker i Moss kommune knyttet til kommunens eierskap, for de siste fire årene (2017-2020).

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer og egenerklæringer fra styret og Moss kommune

#### Dokumentanalyse

Gjennomgang av dokumenter er basert på tilgang til, og gjennomgang av, relevante dokumenter og saker i tilknytning til MOVAR IKS og kommunens eierskap i det interkommunale selskapet. Følgende dokumentasjon har blitt gjennomgått:

---

<sup>2</sup> NKRF = Norges kommunerevisorforbund

### Innhentet dokumentasjon fra MOVAR IKS

- Vedtatte budsjetter for 2017-2020 for MOVAR IKS, med tilhørende økonomiplaner
- Styre- og representantskapssaker og -protokoller i MOVAR IKS for 2017-2020
- Selskapsavtale gjeldende fra høsten 2019
- Vedtatte årsmeldinger for regnskapsårene 2017-2019
- Årsregnskap for 2017-2019
- Styringsdokumenter hentet fra selskapets nettsider<sup>3</sup>:
  - Strategisk plan 2020-2023
  - Styreinstruks
  - Etsiske retningslinjer

### Politiske saker i Moss kommune

- Eierskapsmelding for Moss kommune, behandlet i formannskapet 8. oktober 2020 og i kommunestyret 22. oktober 2020. Det vises til sak PS 124/20 i kommunestyret.
- Politiske saker behandlet i Kommunestyre(KST) og Formannskap(FSK) i årene 2017-2020, knyttet til:
  - opprettelse av klagenemnd i MOVAR IKS (KST-sak 023/17 den 03.04.2017),
  - forslag til representanter til valgkomiteen i MOVAR IKS (KST-sak 011/18 den 27.02.2018),
  - referatsak med eierforums-referat fra MOVAR IKS 12.06.2018 behandlet i FSK-sak 044/18 den 28.08.2018.

Vi har gjennomgått de dokumentene vi har identifisert som relevante for kontrollen. Blant annet er kommunestyresaker om kommunens eierskapsmelding sentrale for vår undersøkelse.

Fullstendig oversikt over dokumentene som ligger til grunn for rapporten fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

### **Egenerklæring**

Det er sendt forespørsel om skriftlig egenerklæring på e-post til selskapets styre og til kommunens administrative og politiske ledelse, som utøver kommunens eierrolle. Administrasjonen i MOVAR IKS og Moss kommune har også besvart spørsmål pr. e-post og telefon i forbindelse med vår kontroll.

---

<sup>3</sup> [www.movar.no](http://www.movar.no)

## 4 Kommunens eierskap i MOVAR IKS

### Problemstilling: Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

#### 4.1 Vurderingskriterier

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunaleide selskapene.

Det er viktig at eierskapspolitikken sikrer at lokalpolitikkerne har både innsyn og styring og at det utvikles rutiner og prosedyrer for å håndtere eierskapet. Dette vil for eksempel innebære at det må etableres rutiner og systemer som kan gjøre kommunale eiere i stand til å kontrollere, evaluere og eventuelt korrigere virksomheten i selskapene. Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden og at oppgaver og virksomheter som ligger i selskapene, blir sett i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken.

#### Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap

I henhold til kommuneloven skal kommunen minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv, jf. § 26-1. Kravet til en eierskapsmelding ble tatt inn i ny kommunelov i 2018, som trådte i kraft fra 2020. I KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll har det imidlertid vært anbefalt å utarbeide en eierskapsmelding siden 2015.

At kravet til eierskapsmelding er tatt inn i loven markerer kommunestyrets overordnede ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av selskaper som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jf. bestemmelsens forarbeider. KS skriver i sine anbefalinger: *«En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgte ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverden.»*

Det fremgår av bestemmelsens annet ledd at eierskapsmeldingen skal inneholde:

- Kommunens prinsipper for eierstyring
- Oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- Kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser

Dette er lovens minimumskrav til innhold, og kommunen står fritt til å omtale andre forhold. Kravene gjelder uavhengig av om kommunen bare er deleier eller om det er snakk om et samarbeid mellom flere kommuner/eiere. Det er presisert i forarbeidene at kommunens formål med eierskapet ikke nødvendigvis må være identisk med selskapets formål.

I anbefalingene fra KS i 2015 fremkommer at en eierskapsmelding bør inneholde en oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid, kommunens prinsipper for eierstyring, formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, samt selskapenes samfunnsansvar. Videre er det fra KS anbefalt at kommunen bør ha tiltak for folkevalgtopplæring om eierskap og at kommunen også bør legge til rette for evaluering av sine eierskap.

#### Selskapsavtale

I henhold til Lov om interkommunale selskaper (heretter forkortet IKS-loven) av 1999 § 4, som selskapet er opprettet i henhold til, fremkommer det at selskapsavtalen for det interkommunale selskapet skal inneholde bestemmelser om:

- 1.selskapets foretaksnavn

- 2.angivelse av deltakerne
- 3.selskapets formål
- 4.den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
- 5.antall styremedlemmer
- 6.deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- 7.den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet, dersom denne avviker fra eierandelen
- 8.antall medlemmer av representantskap og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- 9.annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Selskapsavtalen eller annet relevant styringsdokument bør angi andre forhold som framgår av kommunens eierskapsmelding, for eksempel krav om valgkomite eller forlenget innkallingsfrist.

KS anbefaler at kommunen har en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i selskapet. De anbefaler også jevnlig revidering av styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

### **Eierorganet – representasjon og beslutninger**

I interkommunale selskap er det i følge § 7 i IKS-loven representantskapet som er selskapets øverste organ. For slike selskap, fremkommer det av paragrafens første ledd at:

*«Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet.»*

Ifølge KS sine anbefalinger vil oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet.

### **Eier-/kontaktmøter og rapportering**

KS anbefaler videre at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet. Dette kan bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er, ifølge KS, et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet og kommer i tillegg til styrets og representantskapets møter. Slike møter er en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak og er uforpliktende for eierne og selskapet.

Ut fra demokratiske hensyn er det viktig at innbyggere og offentlighet sikres innsyn i kommunens eiersaker. Saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen skal journalføres og arkiveres i kommunen etter gjeldende bestemmelser i offentlighetsloven og arkivloven.

KS anbefaler at sentrale folkevalgte oppnevnes som eiernes representant til eierorganet (i dette tilfellet; representantskapet). Dette vil forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og selskapets representantskap og styre. Samhandlingen forenkles og fungerer bare dersom representanten faktisk rapporterer til kommunestyret.

Kommunens eierskapsmelding kan inneholde føringer eller rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorganet. Det kan også være fastsatt særskilte krav til rapportering fra enkelte av kommunens eide selskaper.

### **Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning**

Det er representantskapet som velger styret i et interkommunalt selskap, etter IKS-lovens § 10 annet ledd, med de unntak som er nevnt i denne paragrafen (for ansatt-representasjon avhengig av antall ansatte).

Flere av KS sine anbefalinger omhandler sammensetning av styret i selskapet, samt styrets



kompetanse. Det er eiers ansvar å sørge for at kompetansen i styret tilpasses selskapets virksomhet. Eier bør derfor ha tiltak som bidrar til at styrets samlede behov for formell og reell kompetanse vurderes ved valg av nytt styre eller nye styremedlemmer. Eier må også sikre at kravene om representasjon av begge kjønn i styret overholdes. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

Det er anbefalt flere tiltak for å sikre nødvendig kompetanse i styret. I anbefalingene fremheves fastsettelse av styreinstruks og instruks for daglig leder, jevnlig egenevaluering, styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver, fastsettelse av møteplan, samt redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

### **Selskaper som opererer i et marked**

KS skriver i sin anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll at selskaper som opererer i et konkurranseutsatt marked som hovedregel bør skille ut den delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering. Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig være ledelsesmessig, personellmessig og fysisk atskilt fra kommunal tjenesteyting.

### **Habilitet**

Kommunen bør ha tiltak som sikrer at den som er inhabil ikke deltar i behandlingen av eiersaker i kommunale organer, samt at ikke ordfører eller rådmann velges til styret i kommunens eide selskaper.

### **Etisk regelverk og samfunnsansvar**

Transparency International Norge innleder «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» med at *Arbeidet med å sikre en høy etisk standard og forhindre korrupsjon krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet.*

Ifølge KS sine anbefalinger bør eier påse at styret utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften. Det fremkommer i anbefalingen at: *«Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunenes omdømme vil derfor i økende grad også avhenge av hvordan en forvalter sitt samfunnsansvar gjennom sine bedrifter. Det finnes ikke et fasitsvar på hva samfunnsansvarlig forretningsdrift er. Dette må defineres for det enkelte selskap. Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med det å drive et selskap, fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler. Etiske retningslinjer bør derfor utarbeides i det enkelte selskap. Retningslinjene bør diskuteres og eventuelt revideres årlig.»*

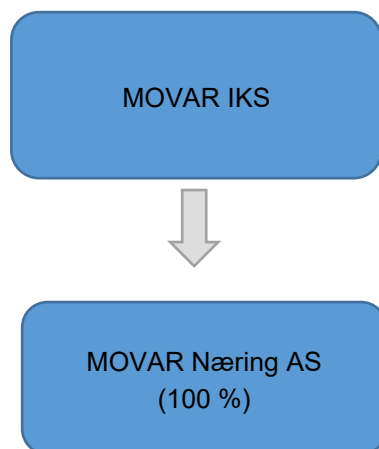
## **4.2 Revisjonens undersøkelser**

Selskapet har følgende deltakere, etter at de tidligere kommunene Moss og Rygge ble sammenslått til nye Moss kommune per 1.1.2020:

- Moss kommune (64%)
- Råde kommune (10%)
- Vestby kommune (20%)
- Våler kommune (6%)

Selskapet er opprettet for å ivareta produksjon og forsyning av drikkevann, rensing av avløpsvann, innsamling, gjenvinning og behandling av husholdningsavfall samt brann-, rednings-, og feiertjenester i henhold til eierkommunenes behov. Disse virksomhetsområdene avregnes til selvkost. For gjenvinning og behandling av husholdningsavfall er selskapet gitt enerett fra eierkommunene, og kan meddele denne eneretten helt eller delvis videre til andre selskap når disse er etablert for mottak eller behandling av husholdningsavfall.

MOVAR IKS er et konsern bestående av to selskaper, der det interkommunale selskapet er morselskap, med ett heleid datterselskap.<sup>4</sup>



### **Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap**

Moss kommune har vedtatt eierskapsmelding i formannskapet og deretter i kommunestyret i oktober 2020. Denne eierskapsmeldingen inneholder en generell del som beskriver overordnede prinsipper som er lagt til grunn for kommunens ulike eierskap. Hvert selskap er presentert med informasjon, hvor blant annet organisering, formål, og kommunens eierandel fremkommer.

MOVAR IKS' angitte formål samsvarer med selskapsavtalens formålsbeskrivelse i § 2. Det er også opplyst om representantskapets og styrets sammensetning, samt dialog mellom selskapet og Moss kommune som eier. Dette kan dreie seg om:

- eierdialog - vedrørende deltakelse på kommunestyrets eierdag/eierforum og at protokoller oversendes kommunen, og
- utførerdiallog - vedrørende samhandling om tjenester som må utføres eller tekniske løsninger som må gjennomføres, herunder avklaring av ansvarlig part.

Kommunen opplyser om at «*eierskap var en del av folkevalgtopplæringen som ble gjennomført for kommunestyrets medlemmer høsten 2019 etter at nytt kommunestyre for perioden 2020 – 2023 var konstituert. I tillegg vil det 18. februar 2021 arrangeres folkevalgtopplæring hvor tema er forvaltning av eierskaps rollen.*» Videre, opplyses det også om at «*evaluering av kommunens eierskap gjøres som en del av årlig eierdag.*»

Eierskapsmeldingen har ingen opplysninger om eierstrategi for MOVAR IKS.

### **Selskapsavtale**

Selskapsavtalen inneholder:

- selskapets navn
  - angivelse av deltakerne
  - selskapets formål
  - den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
  - antall styremedlemmer
  - antall medlemmer av representantskap og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- og er tilgjengelig på selskapets nettsted.

---

<sup>4</sup> Det henvises til ytterligere informasjon gitt på nettsidene [www.movar.no](http://www.movar.no).

Denne avtalen blir revidert jevnlig og er sist oppdatert høsten 2019 etter kommunesammenslåing. Gjeldende selskapsavtale er datert høsten 2019, etter når de enkelte kommunestyre har vedtatt avtalen.

I tillegg til selskapsavtalen, finnes også:

- Eieravtale for MOVAR IKS
- Vedlegg til eieravtale for MOVAR IKS
  - Vedlegg A Levering av vann
  - Vedlegg B Mottak og behandling av avløpsvann
  - Vedlegg C Renovasjon/avfallshåndtering
  - Vedlegg D Brann og redningstjenesten
  - Vedlegg D Feierseksjon
- Retningslinjer for valgkomiteen i MOVAR IKS
- Eierkommuner i MOVAR IKS

Eieravtalen regulerer forhold mellom eierne, og mellom eierne og selskapet, som ikke er nedtegnet i selskapsavtalen. Eieravtalen beskriver nærmere MOVARs konsernmodell, med sammensetning av representantskapet fra de ulike eierkommunene og tilknytningen mellom MOVAR IKS og datterselskapet MOVAR Næring AS. Denne avtalen spesifiserer sentrale styringsdokumenter for selskapet og hvilken rolle de ulike selskapsorgan har. Beslutninger vedrørende eieravtalen vedtas av representantskapet med orientering til kommunestyrene om eventuelle endringer.

#### **Eierorganet – representasjon og beslutninger**

Gjennomgang av dokumenter viser at representantskapet behandler og vedtar selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan samt andre saker som etter loven eller selskaps- og eieravtalen skal behandles i representantskapet.

MOVAR IKS's representantskap skal, i følge selskapsavtalens § 4 annet ledd, bestå av 4 medlemmer med like mange varamedlemmer, en fra hver eierkommune. Eieravtalens avsnitt 4 fastsetter at kommunestyrene i eierkommunene selv velger sine medlemmer og varamedlemmer til representantskapet, og fortrinnsvis er det ordfører og varaordfører som bør utnevnes til henholdsvis medlem og vara på eierkommunens vegne. Medlemmene representerer en stemmevekt tilsvarende kommunens eierandel ved avstemning.

Medlemmenes funksjonstid er fire år og følger kommunevalgperioden. Representantskapet velger selv leder og nestleder. Representantskapets leder innkaller representantskapet og innkallingen er skriftlig. Innkallingen inneholder sakliste og gis med minst 4 ukers varsel. Ekstraordinært møte i representantskapet holdes når representantskapets leder, styre, revisor eller minst en av eierne krever det. Slike møter kan innkalles med kortere frist enn 4 uker i tilfeller hvor dette er nødvendig. Det føres protokoll fra møtene, som inneholder representantskapets beslutninger med angivelse av utfallet av stemmegivningen. Protokollen godkjennes formelt av representantskapets medlemmer i påfølgende møte.

Revisjonen har mottatt møteprotokoller og innkallinger som dokumenterer at det er avholdt fire møter i 2017, to møter i 2018, tre i 2019, og så langt ett møte i 2020. Innkallingene inneholder sakslister og saksdokumenter. Disse dokumentene er publisert på selskapets nettsider.

#### **Eier-/kontaktmøter og rapportering**

Eieravtalens pkt. 4.1 angir ulike møtepunkter mellom selskapet og eierkommunene. I følge styret blir det avholdt mange møter mellom MOVAR IKS og eierkommunene både på administrativt og operativt nivå gjennom året. Administrerende direktør i MOVAR inviterer og deltar jevnlig på kommune- og bystyremøter når det ønskes informasjon om investeringer eller drift av selskapet. Forrige styreleder og administrerende direktør har også deltatt i eierforum i Moss kommune, og redegjort for selskapets aktivitet og

besvart spørsmål senest i juni 2018. Det ble i dette møtet opplyst at eierforumet skulle legges til formannskapet i kommunen. Referat fra dette eierforumet følger som referatsak til formannskapets møte i Moss kommune den 28.08.2018.

Utover dette referatet, inneholder kommunestyrets saksprotokoller ytterligere to saker:

- Sak 023/17 behandlet 03.04.2017 om opprettelse av klagenemnd i MOVAR IKS
- Sak 011/18 om forslag til representanter til valgkomiteen i MOVAR IKS

Gjennomgåtte sakslister fra Formannskap og kommunestyre inneholder ikke saker knyttet til for eksempel årsregnskap, årsberetninger, referatsaker eller lignende.

### **Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning**

Det skal, i følge gjeldende selskapsavtale, velges et styre på sju medlemmer, hvorav fem av disse samt to varamedlemmer velges av representantskapet. To styremedlemmer med tilhørende varamedlemmer velges av blant de ansatte i selskapet.

Det foreligger styreinstruks som regulerer styrets sammensetning og arbeid som er tilgjengelig på selskapets nettsider (sist revidert og vedtatt 30.11.2018). Styreinstruksen angir en styresammensetning på totalt åtte medlemmer, hvorav seks skal velges av representantskapet med tre varamedlemmer og to styremedlemmer med to vara skal velges av og blant de ansatte. Styreinstruksen henviser til selskapsavtalens §§ 13-1 og 13-3 som omhandler styrets møter. Ny selskapsavtale inneholder ikke nevnte paragrafer.

Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret ansetter daglig leder og skal føre tilsyn med den daglige ledelse av virksomheten. Styret i MOVAR IKS er også generalforsamling i det heleide datterselskapet, MOVAR Næring AS. Hvordan styret skal være sammensatt og hva som i denne sammenheng skal vektlegges, fremgår av vedlegget «Retningslinjer for valgkomiteen i MOVAR IKS». Det fremkommer at valgkomiteen, ved valg av medlemmer til styret, skal legge vekt på:

- o at styret får den kompetansen som er nødvendig for selskapet
- o at styremedlemmene har gode samarbeidsevner
- o en representativ sammensetning og minimum 40% representasjon av hvert kjønn
- o ivaretagelse av selskapets interkommunale eierskap

I tillegg kan særlige egenskaper vektlegges:

- o styreleder bør ha ledererfaring og et godt omdømme
- o medlemmer av styret bør ha og/eller være villige til å tilegne seg ulik kompetanse som styret har behov for ut ifra styrets og selskapets situasjon
- o medlemmene bør ha egenskaper og/eller erfaring som vil styrke styrets totalkompetanse

Styrets leder skriver i sin uttalelse til revisjonen at det ikke er gjennomført konkret opplæring i styrearbeid i den tidsperioden eierskapskontrollen dekker. Det er heller ikke etterspurt fra styrets medlemmer, men selskapet har tidligere tilrettelagt for denne type opplæring etter innmeldte ønsker. Administrasjonen i MOVAR IKS skriver også at:

*«Når nye styremedlemmer blir valgt inn blir de tilbudt å melde seg på eksternt kurs i styrearbeid hvis de føler behov for det. Hittil har våre styremedlemmer hatt erfaring fra tilsvarende, eller lignende verv gjennom politikk eller arbeid. Følgelig har det ikke vært meldt inn noe behov for deltakelse på kurs. Det blir også årlig gjennomført styreseminar hvor både medlemmer og varamedlemmer deltar. Her går man gjennom aktuelle temaer av både allmenn karakter og også forhold som spesifikt gjelder selskapet.»*

Moss kommune har nedfelt generelle prinsipper for sammensetting og valg av styre i sin eierskapsmelding fra oktober 2020, punkt 4.7.2, der det blant annet stilles krav til kompetanse, kapasitet, mangfold og habilitet som samsvarer med selskapets virke.

Siste styreevaluering ble gjennomført i september 2019. Ny gjennomgang i 2020 er utsatt på grunn av korona-pandemien.

### **Selskaper som opererer i et marked**

Selskapet kan, i følge selskapsavtalens § 2, utnytte ledig kapasitet og kompetanse i en naturlig forlengelse av primærvirksomheten. Slik virksomhet må ikke på noen måte være i konflikt med hovedformålet. MOVAR IKS kan inngå samarbeidsavtaler med andre og/eller inneha eierandeler i andre selskaper dersom dette følger som en naturlig del av virksomheten. All forretningsmessig virksomhet av betydning skal skilles ut og utføres i egne selskaper.

Eieravtalen fastsetter også at styret i MOVAR IKS utgjør generalforsamling i MOVAR Næring AS. Administrerende direktør i MOVAR IKS er styrets leder og daglig leder i MOVAR Næring AS.

### **Habilitet**

Selskapet informerer om at de har vurdert og konkludert med at det i dagens situasjon ikke vil være habilitetsmessige utfordringer ved administrerende direktørs roller. Dette begrunnes med at:

*«det er full transparens i alle transaksjoner selskapene i mellom og det er ingen motiv for administrerende direktør/styre å foreta seg noe som er til fordel for ett av selskapene. Det er heller ikke avdekket at selskapene har noen form for motstridende interesser, og hverken styre eller administrerende direktør har noen økonomiske incitament for avgjørelsene som fattes i selskapene. Alle transaksjonene mellom MOVAR IKS og Movar Næring AS gjennomgås og foretas i samarbeid med revisjonsselskapet BDO.»*

Moss kommunes ordfører er valgt inn som fast medlem av selskapets representantskap og varaordfører er vedkommendes varamedlem. Hverken ordfører eller rådmann er valgt inn i selskapets styre.

### **Etisk regelverk og samfunnsansvar**

«*Etiske retningslinjer for MOVAR*» er tilgjengelig for allmennheten på selskapets nettsider. Det fremgår at MOVAR skal være garantist for sikker og god infrastruktur på viktige områder i regionen, med fokus på beredskap mot uønskede hendelser og å vise miljøengasjement i oppgavene som selskapet skal løse. Selskapets verdier er: åpenhet, tilgjengelighet og troverdighet. De etiske retningslinjene skal gi selskapets eiere, offentlige myndigheter, ansatte, kunder, samarbeidende og konkurrerende selskaper tillit til selskapets profesjonalitet og integritet. Retningslinjene skal videre brukes til å reflektere over hvordan etikken skal påvirke valg, atferd og selskapets profesjonskultur.

## **4.3 Revisjonens vurderinger**

### **Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap**

Kravet om eierskapsmelding er fastsatt i ny kommunelov. Videre gir KS anbefalinger som er noe mer omfattende. Revisjonen finner det tilfredsstillende at Moss kommunestyre har vedtatt eierskapsmelding i oktober 2020, i tråd med ny kommunelov. Vi finner det også positivt at folkevalgtopplæring og kommunens egnevaluering av sine eierskap er satt på dagsorden. Revisjonen kan ikke se at Moss kommunes eierskapsmelding sin omtale av MOVAR IKS inneholder en klart uttrykt eierstrategi.

### **Selskapsavtale**

Revisjonen finner at selskapsavtalen er utformet i henhold til innholdskravene i IKS-lovens § 4 og er oppdatert for kommunesammenslåing mellom Moss og Rygge fra 01.01.2020. I tillegg foreligger eieravtale og instruks for valgkomiteens arbeid som vedlegg til selskapsavtalen. Etter revisjonens oppfatning

legger selskapsavtalen og vedleggene klare rammer for selskapets virksomhet, ansvar og myndighet. Disse dokumentene er tilgjengelig for allmennheten på selskapets internettsider. Revisjonen mener at selskapet praktiserer offentlighet på en god måte.

### **Eierorganet – representasjon og beslutninger**

Revisjonens gjennomgang viser at det er gjennomført representantskapsmøter i tråd med bestemmelser i IKS-loven. Samtlige eierkommuner er ivaretatt gjennom selskapsavtalens bestemmelser om representasjon for den enkelte kommune.

### **Eier-/kontaktmøter og rapportering**

Kommunen og selskapet gjennomfører enkelte eiermøter, i tillegg til representantskapets formelle møter. Revisjonen finner det positivt at referat fra eiermøter er lagt frem som orienteringssak i formannskapet.

### **Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning**

Valg av styre er regulert i selskapsavtalen. KS har flere anbefalinger som omhandler styret og styrets sammensetning. Fakta viser at styret er valgt av valgkomiteen etter de kriterier som er nedfelt i komiteens instruks.

KS anbefaler også at eier sikrer kompetansen til styret både i forbindelse med prosessen knyttet til valg av medlemmer og ved at valgte medlemmer får nødvendig opplæring. Ut ifra det som fremkommer av instruksene til valgkomiteen og redegjørelsen selskapet selv har gitt i forbindelse med revisjonens kontroll, er det vår oppfatning at opplæring av styremedlemmer ikke er gjennomført. Selskapet mener selv at det blir tilrettelagt for denne type opplæring ved behov. Da selskapets styremedlemmer allerede har erfaring fra tilsvarende verv, har dette ikke vært nødvendig.

Revisjonen finner at styrets egne tiltak med etablerte instruksjoner og jevnlig evaluering bidrar til å sikre utvikling av kompetansen til styret. Vi vil påpeke at styreinstruksjonen ikke samsvarer med ny revidert selskapsavtale fra høsten 2019. Dette gjelder antallet styremedlemmer og varamedlemmer som representantskapet oppnevner og henvisninger til selskapsavtalen. Instruksjonen bør revideres og oppdateres.

### **Selskaper som opererer i et marked**

KS anbefaler at det bør være et skille mellom konkurranseutsatt næringsdel av virksomheten og kommunal tjenesteyting. Selskapet har skilt ut næringsrenovasjon i eget datterselskap. Dette er i tråd med KS sine anbefalinger.

### **Habilitet**

Eier bør ha tiltak som sikrer at den som er inhabil ikke deltar i behandlingen av eiersaker i kommunale organer. Hverken ordfører eller rådmann er valgt inn i selskapets styre. Revisjonen finner dette tilfredsstillende for å ivareta habilitet som blant annet Transparency International Norge anbefaler.

Fakta viser at administrerende direktør i MOVAR IKS også er både styreleder og daglig leder i MOVAR-Næring AS. I tillegg er styret i IKS'et også generalforsamling i AS'et. Selskapet har vurdert administrerende direktørs habilitet og anser det ikke som en utfordring. KS anbefaler at organisering av konkurranseutsatt virksomhet så langt mulig bør være ledelsesmessig og personellmessig atskilt fra kommunal tjenesteyting. Revisjonen er av den oppfatning at dette er en uheldig rolleblanding.

### **Etisk regelverk og samfunnsansvar**

MOVAR har etablert etiske retningslinjer for virksomheten og det foreligger beskrivelser i disse retningslinjene for hvordan selskapet skal ivareta sitt samfunnsansvar. Revisjonen finner det positivt at det er utarbeidet etiske retningslinjer, men det er uklart hvorvidt retningslinjene gjelder hele konsernet eller kun IKS'et.

#### **4.4 Revisjonens konklusjon og anbefalinger**

Basert på disse vurderingene er det revisjonens konklusjon at kommunen i hovedsak utøver sitt eierskap i tråd med lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- ha en klart uttrykt eierstrategi i sin eierskapsmelding
- påse at selskapets styreinstruks blir oppdatert i tråd med gjeldende selskapsavtale
- vurderer habilitetsmessige utfordringer grunnet administrerende direktørs roller i begge selskapene
- klargjøre om etiske retningslinjer gjelder både MOVAR IKS og MOVAR Næring AS

## 5 Høringsuttalelser

Denne rapporten har vært på høring hos kommunen og selskapets ledelse ved daglig leder og styreleder. Kommunen har ikke avgitt høringsuttalelse. MOVAR IKS's høringsuttalelse til rapporten er lagt ved som vedlegg i kapittel 7 til rapporten.



## 6 Kildehenvisninger

### Kilder til faktagrunnlag

- Innhentet dokumentasjon fra selskapet/konsernet
  - Innkallinger, sakspapirer og protokoller til representantskapets møter i årene 2017-2020
  - Gjeldende strategidokument for 2020-2023, publisert på MOVAR IKS sitt nettsted
  - Innkallinger, sakspapirer og protokoller til styrets møter i årene 2017-2020
  - Selskapets signerte selskapsavtale, datert høsten 2019
  - Årsmeldinger for de avsluttede regnskapsårene 2017-2019
  - Årsregnskaper for de avsluttede regnskapsårene 2017-2019
  - Budsjett og økonomiplaner for MOVAR IKS for budsjettårene 2018-2020
  - MOVAR IKS – Instruks for daglig leder revidert 31.01.2019
  - Etiske retningslinjer, publisert på MOVAR IKS sitt nettsted.
  - Styreinstruks, publisert på MOVAR IKS sitt nettsted
  - Mottatt mal for styreevaluering for MOVAR IKS 2019
  - Mottatt tjenesteavtale MOVAR Næring AS – MOVAR IKS datert 26.1.2017
- Politiske saker med tilhørende vedlegg i, og annen dokumentasjon mottatt fra, eierkommunen, etc.
  - Kommunestyrets sak 124/20 behandlet 22.10.2020 om Eierskapsmelding Moss kommune
  - Formannskapets referatsak 044/18 behandlet 28.08.2018 med Eierforums-referat MOVAR IKS 12.06.2018
  - opprettelse av klagenemnd i MOVAR IKS (KST-sak 023/17 den 03.04.2017)
  - forslag til representanter til valgkomiteen i MOVAR IKS (KST-sak 011/18 den 27.02.2018)

### Kilder til vurderingskriterier

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, FOR-2019-06-17-904
- «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll», KS november 2015
- «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap», NIBR-rapport 2015:1
- «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», Transparency International Norge, november 2014
- Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), LOV-1999-01-29-6
- Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll, fastsatt av styret i NKRF 22.10.2018

## 7 Vedlegg: Høringsuttalelse



---

Moss kommune  
Østre Viken Kommunerevisjon IKS  
v/Jostein Ek: [jostek@ovkr.no](mailto:jostek@ovkr.no)  
Kopi: [post@okrev.no](mailto:post@okrev.no)

### **Høringsuttalelse – Foreløpig rapport fra eierskapskontroll Moss kommune**

Viser til rapportens punkt 4.4 – Revisjonens konklusjon. Administrasjonen har følgende kommentarer:

Ad. pkt. 2:

Revidering av styrets instruks, slik at denne blir i tråd med MOVAR IKS sin selskapsavtale, vil bli foretatt i inneværende år. Det fremmes en styresak i kommende styremøte.

Ad. pkt. 4:

Movar Næring AS, som er et heleid datterselskap i MOVAR IKS, har ingen egne ansatte. Tjenestene i datterselskapet utføres av ansatte i moderselskapet. Administrasjonen har på den måten ansett at etiske retningslinjer er gjeldende for begge selskaper. Likevel vil administrasjonen ta høyde for en klagjøring rundt dette ved neste revisjon av de etiske retningslinjene.

Onsdag 18.11.2020

På vegne av:  
Johnny Sundby  
Administrerende direktør  
MOVAR IKS

Merete Ruud Tuskin  
Økonomi- og adm.sjef  
MOVAR IKS