

Larvik havn KF

- Larvik kommune -

Forvaltningsrevisjonsrapport nr.: 709 014

2013

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	ii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og rammer	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier	1
1.3 Avgrensing	1
1.4 Metode og kvalitetssikring	2
1.5 Høring.....	3
2 Offentlige anskaffelser	4
2.1 Fakta om anskaffelser	4
2.2 Revisors vurderinger	9
3 Interne prosesser	13
3.1 Vedtekter og styre - fakta	13
3.2 Vedtekter og valg av styre - revisors vurderinger.....	15
3.3 Tiltak for tillitsskapende forvaltning	15
3.4 Roller og tilsyn - fakta.....	23
3.5 Roller og tilsyn - revisors vurderinger	27
3.6 Særbudsjett, særregnskap og rapportering til kommunestyret - fakta	28
3.7 Særbudsjett, særregnskap og rapportering - revisor vurdering	29
4 Revisors konklusjoner og anbefalinger	29
4.1 Konklusjoner	29
4.2 Anbefalinger	30
Litteratur og kildereferanser	31
Vedlegg	31
Vedlegg 1: Høringsuttalelser	32
Vedlegg 2: Revisjonskriterier.....	75
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring.....	82
Vedlegg 4: Kart over Revet.....	84
Vedlegg 5: Oversikt over styresaker og habilitet.....	85

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 24/12. Bakgrunnen for prosjektet er kommunestyrets vedtak i sak 69/12:

1. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å se på oppdrag og avtaler inngått mellom Larvik havn og aktører i en periode fra 2000 og fram til i dag håndtert i er samsvar med gjeldende regelverk og lover.
2. Av hensyn til Larvik havn sitt omdømme ber kommunestyret om at kontrollutvalget vurderer om interne prosesser, rutiner og roller i foretaket er håndtert i samsvar med gjeldende regelverk.

Problemstillingene og avgrensingene i prosjektet er vedtatt i kontrollutvalget i sak 36/12. Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- *Er varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?*
- *Er interne prosesser, rutiner og roller i foretaket håndtert i samsvar med gjeldende regelverk?*

Revisjonskriteriene¹ i dette prosjektet er utledet hovedsakelig fra kommuneloven (kopl), forvaltningsloven, lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).

Er varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

I perioden 2008-2011 har Larvik havn i stor utstrekning anskaffet varer og tjenester uten å følge reglene om offentlige anskaffelser. Det er også gjort ulovlige anskaffelser i perioden før 2008.

Larvik havn har i 2012 truffet omfattende tiltak for å sikre regel etterlevelse for framtida. Parallelt med våre undersøkelser er det etablert samarbeid med innkjøpsmiljøene som kommunen er tilknyttet, og det er etablert nye rutiner for anskaffelser i egen administrasjon.

Er interne prosesser, rutiner og roller i foretaket håndtert i samsvar med gjeldende regelverk?

Foretakets vedtekter er i samsvar med kommuneloven. Havnestyret er sammensatt og valgt i samsvar med kommuneloven og foretakets vedtekter.

Foretakets aktiviteter har vært i samsvar med foretakets formål og kommunestyrets vedtak.

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Det har forekommet at styremedlem har deltatt i behandlingen av styresaker der vedkommende har vært inhabil. Det er truffet tiltak for å sikre kunnskap om habilitetsreglene blant ansatte og styremedlemmer.

Larvik havn har ikke hatt etiske retningslinjer for verken for styremedlemmer eller ansatte. Det har ikke vært gjennomført systematisk arbeid med etiske spørsmål i havnestyret eller administrasjonen før i 2012. Foretaket har ikke anskaffelsesstrategi.

Budsjettprosessen har vært i samsvar med kommuneloven. Rapporteringen til kommunestyret er fra 2012 i samsvar med kommuneloven.

Havnestyret har ivaretatt sitt tilsynsansvar i henhold til kommuneloven og foretakets vedtekter, men har hatt lite fokus på generell risiko og overordnede tiltak for å sikre en høy etisk standard og tillit til havneforetakets virksomhet.

På tross av store investeringer og nye anskaffelsesregler i 2007, har verken styret eller administrasjonen gjort risikovurderinger knyttet til reglene om offentlige anskaffelser.

Anbefalinger

Gjennom arbeidet med forvaltningsrevisjonen og høringssvarene kommer det fram at havnestyret er i gang med å revidere styrende dokumenter, og administrasjonen har utarbeidet nye rutiner for offentlige anskaffelser. Vi anbefaler at Larvik havn fortsetter arbeidet.

Skien 22.04.13

Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson, sign.
oppdragsansvarlig for
forvaltningsrevisjon

Gerd Smedsrud Mikelborg
prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og rammer

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 24/12. Bakgrunnen for prosjektet er kommunestyrets vedtak i sak 69/12:

1. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å se på (om) oppdrag og avtaler inngått mellom Larvik havn og aktører i en periode fra 2000 og fram til i dag (er) håndtert i samsvar med gjeldende regelverk og lover.
2. Av hensyn til Larvik havn sitt omdømme ber kommunestyret om at kontrollutvalget vurderer om interne prosesser, rutiner og roller i foretaket er håndtert i samsvar med gjeldende regelverk.

Problemstillingene og avgrensingene i prosjektet er vedtatt i kontrollutvalget i sak 36/12.

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

- *Er varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?*
- *Er interne prosesser, rutiner og roller i foretaket håndtert i samsvar med gjeldende regelverk?*

Revisjonskriteriene² i dette prosjektet er utledet hovedsakelig fra kommuneloven (kompl), forvaltningsloven, lov om offentlige anskaffelser (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA). Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3 Avgrensing

Kommunestyret ønsket å undersøke om “oppdrag og avtaler inngått mellom Larvik havn og aktører i en periode fra 2000 og fram til i dag håndtert i samsvar med gjeldende regelverk og

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

lover". I samråd med kontrollutvalget har vi avgrenset undersøkelsen til å gjelde anskaffelser tilbake til 2008, fordi det tilbake til 2008 er mulig å gjøre elektroniske søk i regnskapssystemet. I tillegg har vi undersøkt utvalgte anskaffelser før 2008. Vi har ikke undersøkt hvordan anskaffelsene er registrert i regnskapet, da det er en del av den ordinære regnskapsrevisjonen av Larvik havn.

Oppdraget er etter vedtak i kontrollutvalget avgrenset mot HMS-lovgivningen (helse, arbeidsmiljø, ytre miljø, sikkerhet m.m.) og om havneforetaket er organisert og drives i samsvar med havneloven, f.eks.:

- utøvelse av forvaltningsansvar og myndighet etter havneloven,
- havnelovens regler om organisering av havnevirksomheten, og
- forvaltning av havnekapital.

Larvik havn er omfattet av offentleglova og arkivlova. I denne forvaltningsrevisjonen har vi ikke undersøkt hvordan disse reglene etterleves av havna.

Vi har heller ikke undersøkt om det er forhold ved havna som kan være i strid med reglene om offentlig støtte. Aktuelle tema knyttet til offentlig støtte kunne være kryss-subsidiering av havnas næringsvirksomhet, eller offentlig støtte fra havna til kunder/avtaleparter (underprising, fritak fra avgifter m.v. som ikke er forretningsmessig fundert).

1.4 Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon³.

Når det gjelder anskaffelser har vi gjennomgått dokumenter og intervjuet aktuelle personer. Vi har undersøkt et bredere utvalg fra 2008 og fram til 2012.

Også når det gjelder interne prosesser, har tidsperspektivet hatt betydning for metodevalg. I den tidlige fasen har vi lagt vekt på dokumentgjennomgang, mens vi for den senere fasen har intervjuet i tillegg til dokumentgjennomgangen. Habilitet er hovedsakelig basert på dokumentgjennomgang. I tillegg har vi intervjuet de personene vi har vurdert habiliteten til. Alle metodevalgene har vi gjort etter en avveining mellom antatt ressursbehov/tilgjengelige ressurser og forventede funn av interesse for kommunestyret.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt i vedlegg 3 til rapporten.

³ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

1.5 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen Larvik havn, og sendt på høring til havnestyret og havnedirektøren i Larvik havn og rådmannen i Larvik kommune 04.04.13, jf. forskrift om revisjon § 8 andre og tredje ledd. Rådmannen i Larvik kommune hadde ikke merknader til rapporten. Som følge av høringssvar fra Larvik havn v/ administrasjon og styret, herunder fra tidligere styreleder Finn Øyvind Jensen og tidligere styremedlem Reidar Bergene Holm, har vi gjort endringer og presiseringer i rapporten. Disse er markert med fotnoter. Høringen har ført til tre endringer i våre vurderinger, jf. pkt. 3.3.2. Høringen har ikke ført til en presisering av konklusjonene. Høringsuttalelsene ligger i sin helhet i vedlegg 1.

I høringsuttalelsene er det kommet til uttrykk forventninger om at den ordinære regnskapsrevisjonen burde ha avdekket/forebygget flere av de avvikene som har kommet fram gjennom denne forvaltningsrevisjonen. Generelt kan vi si at regnskapsrevisjon har til formål å bekrefte årsregnskapet. I den forbindelse ser revisor på overholdelse av lover og forskrifter som generelt anses for å ha direkte betydning for fastsettelsen av vesentlige beløp og tilleggsopplysninger i regnskapet, f.eks. lover og forskrifter om skatter og pensjoner. Etterlevelse av lover og forskrifter om offentlige anskaffelser har derfor ikke blitt kontrollert under ordinære regnskapsrevisjonen, da dette i offentlig sektor blir kontrollert ved forvaltningsrevisjon (som bestilles særskilt av kontrollutvalget). Imidlertid ser vi at også brudd på slike lover og forskrifter kan ha vesentlig betydning for virksomhetenes driftsmessig forhold som kan påvirke regnskapet, f.eks. bøter. Revisor kommer derfor i framtiden til å utføre spesifiserte revisjonshandlinger for å identifisere eventuelle brudd på bestemmelsene som kan være av vesentlig betydning for regnskapet.

I sin høringsuttalelse viser havnedirektøren til at det var igangsatt et arbeid i 2011 med å revidere alle forhold rundt «prosjekt 72 ny containerkai». Dette var ikke forvaltningsrevisjon, men en del av regnskapsrevisjon av investeringer.

2 Offentlige anskaffelser

Problemstilling:

Er varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier:

- *Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.*
- *For anskaffelser med verdi over 100 000 kroner u/mva skal det innhentes skatteattest og HMS-erklæring. Det skal føres protokoll i samsvar med vedlegg 3 eller 4 i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).*
- *Anskaffelser skal være lyst ut på Doffin eller i TED-basen i samsvar med kravene i FOA.*
- *Rammeavtaler skal være lyst ut og anskaffet i samsvar med FOA.*

2.1 Fakta om anskaffelser

2.1.1 Anskaffelser før 2008

For perioden før 2008 har vi undersøkt enkeltanskaffelser og prosessen rundt noen av anskaffelsene til utbyggingen av Revet.

Ingeniørtjenester

Larvik havn hadde ikke egne ansatte med teknisk kompetanse/ingeniør i administrasjonen før 01.01.09. Derfor kjøpte de ingeniørtjenester. Larvik havn har, og vil fortsatt ha behov for å kjøpe ingeniørtjenester innenfor prosjektering av større prosjekter og teknisk driftstøtte på ulike områder.⁴

Havnedirektøren opplyser at de gjennomførte en anbudskonkurranse i 2000, der flere konsulentselskaper ble invitert til å delta i konkurranse om å være «langsiktig samarbeidspartner». Kokkersvold AS ble valgt som lokal byggeleder, og Norconsult AS ble valgt som konsulent for større byggearbeider. Etter dette og frem til oktober 2010 kjøpte Larvik havn ingeniørtjenester ved behov fra Norconsult AS, uten å arrangere flere anbudskonkurranser. Havnedirektøren opplyser at Kokkersvold AS vant en anbudskonkurranse i 2006 som byggeleder for stykkgodsterminalen/ferjeterminalen. Larvik havn har kjøpt andre tjenester fra Kokkersvold AS etter at stykkgodsterminalen/ferjeterminalen sto ferdig uten flere anbudskonkurranser.

Utbygging Revet

I 2003 arbeidet Larvik kommune med kommunedelplan for Larvik by. I den forbindelse ble det vurdert å flytte havneterminalen fra Indre havn og ut på Revet. Kommunestyret vedtok i sak 204/03

⁴ Endret etter høring

at havneterminalen/havna skulle flyttes ut av Indre havn til Revet, og at avtalen med Color Line AS ikke skulle forlenges etter 2009.

Larvik havn satte i gang arbeidet med regulering av Revet og etablering av nytt ferjeterminalanlegg for Color Line AS i løpet av 2004. Larvik havn skaffet prosjektleder i februar 2005, ved å kontakte en arealplanlegger de kjente fra andre prosjekter i Larvik kommune. Kontrakten hadde en ramme på 1,8 millioner kroner uten mva.

Et forprosjekt ble satt i gang. I tillegg til prosjektleder, kjøpte Larvik havn tjenester fra andre konsulenter. Havnedirektøren opplyser at Larvik havn benyttet konsulenter som de kjente fra tidligere oppdrag.

I april 2005 lyste Larvik havn ut begrenset anbudskonkurranse på Doffin om å lage konsekvensutredning og reguleringsplan. Fem konsultentselskaper leverte inn anbud. Prismessig var tilbudene fra kr 734 000 til kr 1 773 000. Det ble vurdert at ett selskap var best på kompetanse og kvalitet. Et av argumentene var «Relativt nylig bistått i havneutredning i Larvik, viser betydelig kjennskap til problemstillingene i oppgaveområdet». Selskapet fikk kontrakten.

I sak 45/05 utnevnte havnestyret et forhandlingsutvalg. Utvalget skulle forhandle fram avtaler om kjøp av nødvendige eiendommer på Revet for å sikre areal til ferjeterminalen. Utvalget skulle også føre forhandlingene med Color Line AS om finansiering og drift av ferjeterminalanlegget. I september 06 i sak 48/06 vedtok styret å tilby en navngitt advokat oppdraget som forhandlingsleder for forhandlingene med Color Line AS. Advokaten ble engasjert på timehonorering etter medgått tid. Vi har ikke sett dokumentasjon på denne anskaffelsen, det er ikke ført protokoll. Havnedirektøren opplyser at advokathonoraret kom på ca kr 500 000.⁵

I juni 2005 inngikk Color Line AS og Larvik havn en samarbeidsavtale⁶, der det var klart at Larvik havn skulle planlegge og bygge ny ferjeterminal på Revet. Color Line AS skulle bidra i planleggingsprosessen. På dette tidspunktet var målet at ferjeterminalen skulle være klar til 2009. I februar 2006 ble avtalen endret, slik at Color Line AS selv skulle bygge og bekoste ferjeterminalanlegget, mens Larvik havn skulle kjøpe tomter og bygge kaianlegget. Det ble etablert en felles prosjektorganisasjon hvor Color Line AS' datterselskap Larvikterminalen AS (heretter kalt ved felles betegnelse Color Line AS) hadde byggherreansvar for ferjeterminalen, og Larvik havn hadde byggherreansvar for kaianlegg og stykkgodsterminalen. Administrasjonen opplyser at av det totale prosjektet hadde Larvik havn byggherreansvar for omtrent 10 %. Byggefasen av ferjeterminalen ble framskyndet for å kunne ta i mot nytt skip (Superspeed) sommeren 2008.

Havnedirektøren opplyser at konsultentselskapet som var prosjektleder for regulering av Revet, trakk seg med kort varsel fra oppdraget som prosjektleder da prosjektet gikk over i byggefasen. Uten kunngjøring eller protokoll ble Norconsult AS gitt oppdraget som ny prosjektleder av Color Line AS og

⁵ Avsnittet er endret etter høring.

⁶ Avtalene mellom Larvik Havn og Color Line AS regulerer flere forhold enn det som er omtalt her, vi omtaler bare det som angår Larvik Havns behov for anskaffelser

Larvik havn i fellesskap. Prosjektering og utførelse av ferjeterminalen og stykkgodsterminalen ble gjennomført av AF Gruppen Norge AS, anskaffelsen er omtalt i kapittel 2.1.2.

Larvik havn kjøpte eiendommen til AS Rockwool etter budrunde hos eiendomsmegler. Kontrakten er ikke datert, men overtakelsesdato i kontrakten var 01.03.06.

Da Larvik havn skulle planlegge containerterminalen fra 2007, leide de inn igjen, uten konkurranse, samme prosjektleder som hadde ledet prosjektet med ferjeterminalen fram til 2006. Våren 2009 startet utbyggingen av containerterminalen. Anskaffelsene av konsulentene til denne delen av prosjektet er omtalt i kapittel 2.1.2. Arbeidet med å utvide containerterminalen er ikke avsluttet ennå.

Larvik havn kjøpte tomt fra Oseberget Eiendom AS. Eiendommen ble kjøpt etter forhandlinger med Oseberget Eiendom AS. Prosessen er omtalt i kapittel 3.3.1. og vedlegg 5. Avtalen er datert 08.02.07.

Larvik havn opplyser at de har vært meget nøye med å vurdere økonomisk risiko ved utredning av større prosjektinvesteringer. Vurderingene har vært basert på avkastningskrav, og nåverdiberegninger basert på trafikkutviklings-scenarier. De opplyser videre at de også har vært påpasselige med å innkalkulere uforutsette kostnader i prosjektbudsjettene for å unngå budsjettoverskridelser.⁷

2.1.2 Anskaffelser 2008-2011

Tabellen under viser en oversikt over antall leverandører som har fakturert Larvik havn for over kr 100 000 uten mva per år. Som hovedregel tilsvarer hver leverandør en anskaffelse.

	2008	2009	2010	2011
Antall leverandører 100 000 til 500 000	31	17	21	15
Antall leverandører over 500 000	11	8	8	7
Antall leverandører totalt	42	25	29	22

Våre undersøkelser av anskaffelser

Larvik havn har selv gjort en grov vurdering av i hvilken grad anskaffelsene er gjort etter konkurranse eller som ulovlige direkteanskaffelser. Vi har tatt stikkprøver av 21 anskaffelser/leverandører. Utplukk og omfang av stikkprøver baserer seg i noen grad på de vurderingene Larvik havn selv har gjort av om anskaffelsene er gjort i samsvar med regelverket eller ikke, jf. beskrivelse av metode i vedlegg 3. Antall stikkprøver bygger på at et stort antall anskaffelser var vurdert som ulovlige direkteanskaffelser av Larvik havn selv, og at det ikke er hensiktsmessig å undersøke disse i særlig

⁷ Endret etter høring.

omfang. Ledelsen i Larvik havn opplyser at de har hatt for lite fokus på at de er en offentlig aktør i markedet, og for stort fokus på næringsutvikling.

Av de 21 innkjøpene vi har undersøkt, har vi funnet syv direkteanskaffelser uten noen form for konkurranse, begrunnelse eller dokumentasjon etter FOA. To av disse er konsulenter som Larvik havn har leid inn gjennom hele utbyggingsprosjektet på Revet, jf. beskrivelsen i kapittel 2.1.3.

Fire innkjøp var i samsvar med gjeldende rammeavtaler. I tillegg var et innkjøp i samsvar med en serviceavtale.

Fire av de 21 innkjøpene er direkteanskaffelser med begrunnelse for unntak fra regelverket:

- Hasteoppdrag etter en ulykke.
- Leie av kran der Larvik havn mener at det bare finnes en aktuell leverandør.
- Reparasjon av en kran med behov for spesialkompetanse under tidspress.
- Oppgradering og utvidelse av regnskapssystemet. Dette ble innkjøpt fra samme leverandør som Larvik havn har benyttet tidligere, fordi denne leverandøren tilbyr en løsning der regnskapssystemet er integrert med havnas ordre- og fakturasystem (Portwin) med oversikt over all skipstrafikken.

For disse fire innkjøpene er det ikke innhentet HMS-erklæring, mva- og skatteattest, eller skrevet protokoll. For det siste kjøpet er det skrevet en vurdering av hvorfor foretaket trenger dette økonomisystemet, og hvorfor denne leverandøren er valgt.

Fra en av leverandørene vi undersøkte viste det seg å være flere forskjellige, mindre innkjøp hos samme leverandør, som det ikke er naturlig å se i sammenheng. Disse innkjøpene hadde verdi under 100 000 kr eks. mva.

For en anskaffelse der tilbudene var på omtrent 900 000 kroner, var tre entreprenører invitert til å komme med tilbud. HMS-erklæring, mva- og skatteattest var innhentet, men det var ikke skrevet protokoll. Denne anskaffelsen var gjennomført av et konsulentselskap på oppdrag fra Larvik havn.

For en anskaffelse er det innhentet tilbud fra tre leverandører. Det anbudet som ble valgt, hadde en verdi på 100 000 kroner. Det er ikke innhentet HMS-erklæring, mva- og skatteattest, eller skrevet protokoll.

En anskaffelse er utlyst på Doffin, som åpen anbudskonkurranse. Anbudene hadde verdier fra 300 000 kroner til 500 000 kroner. HMS-erklæring, mva- og skatteattest var innhentet. Det er skrevet en sluttevaluering av anskaffelsen, men det var ikke skrevet protokoll.

Den største leverandøren har fått kontrakt gjennom to anbudskonkurranser. Den første anbudskonkurransen ble utlyst på Doffin 31.07.06 og på TED 01.08.06. Konkurransen gjaldt prosjektering og utførelse av ferjeterminal og stykkgodsterminal. AF Gruppen Norge AS fikk kontrakten med et tilbud på 142 millioner kroner. Det er ikke skrevet protokoll. Det ble innhentet HMS-erklæring, mva- og skatteattest. Ferjeterminal og stykkgodsterminal sto ferdige i løpet av 2008.

Vinteren 2009 ble det gjennomført ny konkurranse med utlysning på Doffin for prosjektering og utførelse av containerkaia (bygge- og anleggsarbeid). Det er ikke ført protokoll. Vi har ikke sett HMS-erklæring, mva- og skatteattest, men det fremgår av annen dokumentasjon at det var innlevert. Tilbudene lå på rundt 30 millioner kroner. Samme leverandør som leverte ferjeterminal og stykkgodsterminal vant anbudet.

Larvik havn påpeker i høringen at de i flere tilfeller har ført protokoll for selve anbudsåpningen.

2.1.3 Anskaffelser fra våren 2012

Administrasjonen opplyser at fra våren 2012 har Larvik havn KF gjennomgått sine rutiner. Alle innkjøp ble stoppet sommeren 2012, og ble ikke iverksatt før foretaket hadde vurdert innkjøpet mot regelverket. Ledelsen har tatt opp i møter med alle medarbeidere i foretaket at inntil videre skal alle innkjøp vurderes av leder og teknisk sjef. Alle faste leverandører ble også orientert om at alle innkjøp ble midlertidig stoppet. Rutiner og prosedyrer for kjøp av varer og tjenester ble i løpet av sommeren 2012 revidert og presisert for alle ansatte.

Høsten 2012 har foretaket inngått rammeavtaler med 7 leverandører. Vi har gjennomgått dokumentasjonen av disse anskaffelsene. Vi har funnet at de er kunngjort, har mindre enn fire års varighet og at det foreligger protokoll, skatteattest og HMS-erklæring.

2.1.4 Låneopptak

De anskaffelsene som er omtalt i pkt. 2.1.1. gjelder kjøp av varer og konsulenttenester. Opptak av lån er også omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.

Larvik kommune har rammeavtaler på opptak av lån med DnB NOR Bank ASA, Kommunalbanken AS og KLP Kreditt AS. Rammeavtalene er inngått av BTV Innkjøp⁸. I samsvar med avtalene skal kommunen arrangere minikonkurranser mellom disse tre bankene ved låneopptak. Ifølge BTV Innkjøp er ikke Larvik havn deltaker i disse rammeavtalene. Larvik havn har lagt til grunn at de er en del av kommunens rammeavtaler for låneopptak, på lik linje med at foretaket er avtalepart i andre kommunale bankavtaler.

Vi har undersøkt dokumentasjonen av anskaffelsen av de tre siste lånene til Larvik havn.

Det nyeste låneopptaket ble tatt opp i november 2012. Det ble først sendt ut brev til bankene i rammeavtalene. Av ulike grunner ga de ikke tilbud på lån. Derfor sendte Larvik havn forespørsel til to andre banker. De fikk tilbud fra Handelsbanken, der renter og omkostninger var på 1,8 millioner kroner. Det er ikke ført formell protokoll for låneanskaffelsen, men det er skrevet en oppsummering som beskriver prosessen og valg av leverandør. Det er ikke innhentet HMS-attester, skatte- og mva-attest.

⁸ Innkjøpssamarbeid mellom Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner.

Det andre lånet ble tatt opp i juni 2012. Her ble det sendt ut forespørsel til Nordea Bank Norge ASA, KLP Kreditt AS og Kommunalbanken AS. Lånet ble tatt opp i Kommunalbanken AS, renter på 918 000 kroner, ingen omkostninger. Det er skrevet en oppsummering på låneopptaket.

Det tredje lånet ble tatt opp i desember 2011. Det ble sendt forespørsel til Kommunalbanken AS og KLP Kreditt AS. Lånet ble tatt opp i Kommunalbanken AS, renter på 5,7 millioner kroner, ingen omkostninger. Det er skrevet en oppsummering på låneopptaket.

Se vedlegg 1, høringsuttalelse fra havnedirektøren, for deres kommentarer og utdyping.

2.2 Revisors vurderinger

2.2.1 Anskaffelser før 2008

Ingeniørtjenester

Lavik Havn inngikk to rammeavtaler med Kokkersvold AS og Norconsult AS i 2000. De to rammeavtalene var ikke utlyst, men var inngått etter en konkurranse mellom tre aktører.

Rammeavtaler var ikke særskilt regulert i anskaffelsesreglene før det ble tatt inn i EUs anskaffelsesdirektiv i 2004. Det var på den tiden uklart om slike avtaler uten kjøpsplikt var omfattet av anskaffelsesreglene, og hva avtalene kunne regulere. I 2004 ble det presisert i EU-direktivet at rammeavtaler som hovedregel ikke kan vare lenger enn fire år før ny konkurranse. Med virkning fra 1.1.2007 ble denne regelen gjennomført i norsk rett i FOA § 6-1.

Vi mener at det er tvilsomt om Larvik havn kunne gjøre lovlige anskaffelser fra Kokkersvold AS og Norconsult AS i perioden 2000 – 2007 basert på rammeavtale. Avtalene om langsiktig samarbeid var ikke verdivurdert i forhold til dagjeldende terskelverdier, og de var ikke kunngjort på Doffin.

Dersom en legger til grunn at avtalene med Kokkersvold AS og Norconsult AS var gyldig grunnlag for anskaffelser fra 2000-2007, må avtalene vurderes i forhold til regelendringene i 2007. Da ble fireårsregelen for rammeavtaler presisert i FOA. Ved ikrafttredelsen av fireårsregelen hadde avtalene med Kokkersvold AS og Norconsult AS allerede vart i mer enn fire år, og avtalene burde blitt lyst ut. Dersom en legger til grunn at fireårsfristen først skulle løpe fra forskriftsendringen i 2007, ble avrop etter rammeavtalene i alle fall ulovlig fra 2011.

Utbygging Revet

Kjøpene av konsulenttenester i 2005 var i strid med reglene om offentlige anskaffelser. Anskaffelsen av tjenester knyttet til konsekvensutredning og reguleringsplan i 2005 ble lyst ut på Doffin. Ved valg av leverandør kan Larvik havn ha opptrådt i strid med regler for tildeling av kontrakt, ved at man har

lagt vekt på at leverandøren nylig hadde gjort oppdrag for Larvik havn og kunne bruke den erfaringen videre.⁹ Det skulle vært ført protokoll for anskaffelsen, jf. FOA 2001.

Styrets anskaffelse av advokattjenester til forhandlingene med Color Line AS i 2006 var en direkteanskaffelse uten konkurranse. Det er ikke dokumentert at man vurderte om det forelå grunner for unntak fra forskriften. Det er ikke ført protokoll for anskaffelsen, jf. FOA 2001.

I forbindelse med utbyggingen på Revet har Larvik havn anskaffet tomtearealer. Forskriften om offentlige anskaffelser gjelder ikke for kjøp av fast eiendom, jf LOA § 3 og FOA 2001 § 1-3, (2) b. Kravet etter LOA er at det ved kjøp av fast eiendom skal gjennomføres konkurranse så langt det er mulig. Larvik havn hadde behov for å kjøpe de bestemte eiendommene på Revet, og det var etter vår vurdering ikke mulig å gjennomføre andre konkurransetiltak enn annonsering eller taksering og forhandlinger i tilknytning til de konkrete tomtekjøpene. Etter revisors vurdering var tomtekjøpene i samsvar med LOA, som krever at en anskaffelse skal være basert på konkurranse så langt det er mulig, jf. LOA § 5.

⁹ Rt. 2001 s. 1062 (Nucleus-dommen)

2.2.2 Anskaffelser 2008-2011

Larvik havn har også i perioden 2008 – 2011 hatt omfattende brudd på reglene om offentlige anskaffelser.

Ulovlige direkte anskaffelser

I løpet av perioden er det gjort mange ulovlige direkte anskaffelser. Direkte anskaffelser uten konkurranse, der det ikke er dokumentert at det foreligger adgang til unntak, er de alvorligste overtredelsene av anskaffelsesreglene.

Protokoll

Det er gjennomgående ikke ført protokoll for de anskaffelsene vi har undersøkt, eller det er ført protokoll bare for anbudsåpningen. Dels skyldes dette at Larvik havn eller de som har gjennomført anskaffelsene på vegne av Larvik havn, har hatt en feil forståelse av hva kravet til protokoll innebærer. Det er ikke uvanlig hos offentlige oppdragsgivere at det mangler protokoll, eller at protokollene er mangelfulle.¹⁰ Det er etter revisors erfaring en utbredt misforståelse at protokollen er det dokumentet som viser mottak og åpning av tilbudene. Vi vurderer derfor mangel på protokoll i anskaffelser der det faktisk er konkurrert, som et mindre alvorlig regelbrudd enn direkte anskaffelser uten konkurranse.

Protokollens viktigste funksjon er å sikre etterprøvbare og gjennomsiktighet i anskaffelser, og den kan også være en hjelp til å sikre lovlig gjennomføring av anskaffelsene. Vi vil derfor understreke viktigheten av god kompetanse og gode rutiner knyttet til protokollføring.

Skatteattest og HMS-erklæring

Havna har ofte ikke innhentet mva- og skatteattest og HMS-erklæringer for anskaffelser over 100 000 kr eks mva. Formålet med kravet om mva- og skatteattest og HMS-erklæring er at offentlige instanser skal bidra til å forebygge svart arbeid og til å sikre etterlevelse etter HMS-regelverket.

Av de 21 innkjøpene vi har undersøkt er det bare ved kjøp etter rammeavtaler at innkjøpene i perioden 2008-2011 er helt i tråd med regelverket.

2.2.3 Låneopptak

De aktuelle lånene er ordinære banklån, og er omfattet av forskriften om offentlige anskaffelser, jf. FOA § 1-3¹¹. Terskelverdien beregnes ut fra rentekostnader, gebyrer og andre omkostninger knyttet til låneavtalen. Selve lånebeløpet skal ikke regnes med.

Anskaffelsesverdien for lånene (renter, gebyrer m.m.) overstiger terskelverdiene for kunngjøring og protokoll, mva- og skatteattest og HMS-erklæring.

¹⁰ Dette ble f.eks. påvist i forvaltningsrevisjon av offentlige anskaffelser i Larvik kommune i 2010, rapport 709004

¹¹ Unntaket i FOA § 1-3 nr. 2 e gjelder kun obligasjonslån.

Det har vært en uklarhet i forståelsen av rammeavtalenes virkeområde. Larvik havn har trodd at de har vært en del av rammeavtalene om låneopptak, mens BTV Innkjøp mener at foretaket ikke er omfattet av rammeavtalene. Det er viktig at foretaket får klarhet i hvorvidt kommunens rammeavtaler også gjelder for foretaket.

Uansett forståelse av rammeavtalen, har foretaket bare for det siste låneopptaket fulgt rammeavtalenes krav om å gjennomføre minikonkurranser mellom alle de tre bankene.

Ingen av de låneopptakene vi har undersøkt er altså anskaffet i samsvar med FOA. Det er imidlertid gjennomført konkurranse i samsvar med loven.

Det er laget en oppsummering av tilbudene, men kravene til protokoll er likevel ikke oppfylt.

Det er ikke innhentet mva- og skatteattest og HMS-erklæring.

3 Interne prosesser

Problemstilling:

Er interne prosesser, rutiner og roller i foretaket håndtert i samsvar med gjeldende regelverk?

Vi har delt opp denne problemstillingen i flere temaer, der revisjonskriteriene er oppgitt under hvert tema.

3.1 Vedtekter og styre - fakta

Revisjonskriterier- vedtekter og styre:

- *Foretaket skal være opprettet ved et vedtak i kommunestyret, jf. kommuneloven § 62.*
- *Vedtektene skal være vedtatt av kommunestyret og skal være i samsvar med kommuneloven § 63.*
- *Styremedlemmene, leder og nestleder skal være valgt av kommunestyret i samsvar med kommuneloven § 65 og foretakets vedtekter.*
- *Styreleder skal sørge for at styret har møter så ofte som det trengs. Det skal sendes innkalling til og føres protokoll fra styrets møter i samsvar med kommuneloven § 68 nr. 9.*

3.1.1 Opprettelse og vedtekter

Fram til 2004 var Larvik havn organisert som kommunal bedrift med eget styre etter kommuneloven § 11. Larvik havn ble organisert som kommunalt foretak etter vedtak i kommunestyret 17.09.03 i sak 119/03. Endringen trådte i kraft 01.01.04. Sittende styre skulle fortsette ut 2003.

Kommunestyret vedtok foretakets vedtekter i sak 119/03. Vedtektene ble endret av kommunestyret i sak 78/11.

Både vedtektene fra 2003 og fra 2011 angir:

- at foretakets navn er Larvik havn KF
- at kontorkommune er Larvik
- foretakets formål
- antall styremedlemmer
- styremedlemmene velges for fire år

Det framgikk av vedtektene fra 2003 at styret skulle bestå av sju medlemmer med personlig vara. Tre styremedlemmer skulle representere kommunens eierinteresser. Et styremedlem skulle oppnevnes av Vestfold fylkeskommune¹². To styremedlemmer skulle foreslås av brukerorganisasjoner, innstilles fra havnestyret og oppnevnes av Larvik kommunestyre. Et styremedlem skulle velges av ansatte.

¹² I samsvar med *Forskrift om sammensetning av og myndighet for Larvik havnestyre, Larvik kommune*. Fastsatt av Fiskeridepartementet 13.12.1996.

Ifølge vedtektene fra 2011 skal kommunestyret velge seks styremedlemmer. Ordningen med vedtektsfestet brukerrepresentasjon bortfalt. De ansatte velger ett styremedlem.

Foretakets formål ble endret i 2011 (se kapittel 3.4.1).

3.1.2 Valg av styre

Kommunestyret har truffet vedtak om valg av styremedlemmer i 2003, 2007 og 2011.

I 2003 (sak 190/03) valgte kommunestyret nytt havnestyre, herunder leder og nestleder. Dette første valget ble annonsert, og brukerorganisasjonene foreslo kandidater til brukerrepresentanter. Havnestyret fikk også en representant fra Vestfold fylkeskommune. Denne ble ikke valgt av kommunestyret.

I 2007 (sak 241/07) valgte kommunestyret nytt havnestyre, herunder leder og nestleder. Havnestyret behandlet (havnestyrets sak 52/07) valg av brukerrepresentanter til eget styre, basert på forslag fra NHO og Norges Fiskarlag. Kommunens valgkomite behandlet havnestyret sitt forslag til brukerrepresentanter, og la fram forslag for kommunestyret. Havnestyret fikk en kandidat fra Vestfold fylkeskommune, denne ble ikke valgt av kommunestyret.

I sak 193/11 valgte kommunestyret nytt havnestyre. Kommunestyret valgte seks medlemmer, herunder leder og nestleder.

I sak 89/12 behandlet kommunestyret to søknader om fritak fra verv i havnestyret. Kommunestyret valgte to nye medlemmer, hvorav en ble valgt til styreleder.

I sak 111/12 kom en ny søknad til kommunestyret om fritak fra verv i havnestyret. Styremedlemmet trakk søknaden før behandling i kommunestyret, så saken ble ikke behandlet.

3.1.3 Innkalling og protokoll

Styret har hatt 9 møter i 2010, 8 møter i 2011 og 10 møter i 2012. Det sendes innkalling til styremedlemmene og varamedlemmene, med kopi til revisor og ordfører. I følge styreinstruksen pkt. 3 skal sakskartet forelegges styreleder før utsendelse. Havnestyrets møter er åpne, jf. vedtektene § 7 (4). Styremøtene kunngjøres med sakskart på nettsiden til Larvik havn i samsvar med styrevedtak i sak 11/06. Havnedirektøren opplyser at dette gjøres senest 5 dager før møtet. Møtene kunngjøres ikke i avisa. Det har i liten grad vært tilhørere på styremøtene.¹³

Det føres protokoller fra møtene. Protokollene viser dato, hvor møtet ble holdt, hvem som har vært til stede, sakene som er behandlet og hvilke vedtak som er gjort. Protokollene undertegnes i påfølgende møte, og er i de aller fleste tilfellene undertegnet av de som har vært til stede. I enkelte tilfeller mangler signatur fra representanter hvis de ikke har vært til stede i det påfølgende møtet.

¹³ Endret etter høring.

3.2 Vedtekter og valg av styre - revisors vurderinger

Foretakets vedtekter er i samsvar med kravene i kommuneloven etter endringen i 2011.

I 2003 og 2007 ble ett av styremedlemmene oppnevnt av fylkeskommunen, i samsvar med Fiskeridepartementets krav om oppnevning av medlem fra fylkeskommunen. Denne ordningen var ikke forenlig med kommunelovens regler fra 2002 om valg av styre til kommunale foretak. Det har siden den gang kommet ny havnelov, og kravet er ikke lenger aktuelt.

Valg av styre i 2011 og gjeldende styresammensetning er i samsvar med kommuneloven og foretakets vedtekter.

Det føres protokoller fra styremøtene i samsvar med kommuneloven.

3.3 Tiltak for tillitsskapende forvaltning

3.3.1 Habilitet - fakta

Revisjonskriterier - habilitet:

- *Det bør treffes tiltak for å sikre at styre og ansatte har god kjennskap til habilitetsreglene.*
- *Det bør være gjort generelle risikovurderinger av mulige habilitetskonflikter i styre og blant ansatte.*
- *Den som er inhabil skal fratre ved forberedelse og behandling av den aktuelle saken.*

Kommunelovens og forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for styret og ansatte i Larvik havn.

Styreinstruksen omhandler habilitet i punkt 9:

Styremedlem og daglig leder som er inhabil må ikke delta i forberedelse eller behandling av den aktuelle saken. Habilitet reguleres av forvaltningsloven § 6 og kommuneloven § 40 nr 3. Styremedlemmer og havnedirektør plikter å sette seg inn i reglene om habilitet. Styremedlem skal i god tid informere styret om forhold som kan medføre inhabilitet. Styret avgjør om et styremedlem er inhabil, uten at vedkommende deltar i behandlingen av habilitetsspørsmålet. Havnedirektør avgjør selv spørsmål om egen habilitet.

I mars 2012 hadde styret et seminar om styrearbeid med advokat Vibeke Resch Knudsen. Habilitet var et av flere tema på dette seminaret. Styreleder i perioden 2004-2008 opplyser i høringen at habilitet umiddelbart ble tema etter etableringen av foretaket i 2004, da det ble oppnevnt representanter for brukere, ansatte og fylkeskommunen til styret. Det ble gjennomført en innføring i problematikken med kommuneadvokaten. Daværende styreleder påpeker at representasjonen skapte vanskeligheter i mange saker.

Styreleder i perioden 2008-2011 opplyser at de politiske representantene i havnestyret er oppfordret til å registrere seg styrevervregisteret^{14, 15} Vi finner kun to styremedlemmer i Larvik havn i registeret per april 2013.

Havnedirektøren opplyser at det nå er foretatt spesifikk risikovurdering av habilitetstemaer blant ansatte. Slik vurdering er ikke gjennomført tidligere.

Administrasjonen i Larvik havn har gjennomført vurderinger av habilitetsvirkninger for ansatte i enkeltsaker. For eksempel ble habilitet vurdert da økonomisjefen privat ble spurt om å sitte i styret til en barnehage. Styrer (daglig leder) i barnehagen er medlem av havnestyret. Saken ble diskutert med kommuneadvokaten. Uavhengig av eventuelle habilitetsvirkninger ble det likevel ikke aktuelt for økonomisjefen å sitte i styret til barnehagen.

I havnestyret har habilitet ofte vært tema i enkeltsaker i løpet av den perioden vi har undersøkt.

Vi har hentet inn informasjon fra to havnestyremedlemmer, hvor det for den ene er reist habilitetsspørsmål i media. For den andre er det reist spørsmål om habilitet i tilknytning til behandlingen av styresaker.¹⁶

John Thorsen

John Thorsen har vært styremedlem i Larvik havn siden 1988, med unntak av årene 2004-2008. Han var styreleder i 1992-95 og fra 2011 til mars 2012 da han trakk seg. I det offentlige rom er det reist spørsmål om Thorsens habilitet som styremedlem i Larvik havn. Thorsen opplyser at han fra 1996 har jobbet i administrativ stilling hos Kokkersvold AS. Oppgavene hans har i hovedsak vært fakturering og utbetaling av lønn. Thorsen har ikke utarbeidet anbud for Kokkersvold AS. 1.1. 2005 fikk Thorsen jobb i eiendomsavdelingen i Larvik kommune, og fikk permisjon uten lønn fra Kokkersvold AS. I januar 2009 ble Thorsen syk, og kom ikke tilbake i jobb før han gikk av med pensjon i desember 2010. I 2009-2010 møtte han tre ganger i havnestyret.

Kokkersvold AS har levert ingeniørtjenester til Larvik havn siden 2000. Vi har ikke sett at valg av Kokkersvold AS som leverandør til Larvik havn ble behandlet i havnestyret i 2000, eller at havnestyret ved senere anledninger har besluttet leverandørvalg knyttet til Kokkersvold AS. I de oppdragene som har berørt Kokkersvold AS, har styret vedtatt investeringene, mens anskaffelsesprosess og valg av leverandør har vært administrasjonens oppgave. Havnestyret har ved flere anledninger blitt orientert om hvilke leverandører som administrasjonen har inngått avtaler med.

¹⁴ KS har opprettet www.styrevervregisteret.no, hvor folkevalgte, ansatte og styremedlemmer kan registrere sine verv og økonomiske interesser. Formålet med ordningen er å styrke omdømmet til kommunesektoren ved at det skapes åpenhet rundt hvilke roller enkeltpersoner har.

¹⁵ Endret etter høring.

¹⁶ Endret etter høring.

I 2008 behandlet styret strategiplaner og planla utbygging av blant annet containerhavna og molo i sak 22/8. Det fremgår av styredokumentene som informasjon til styret at Kokkersvold AS ville være en av leverandørene. Thorsen deltok i behandlingen av sak 22/8. Thorsen var på det tidspunkt ansatt i Larvik kommune. Det framgår ikke av protokollen om Thorsens habilitet ble vurdert.

Reidar Bergene Holm

Reidar Bergene Holm har vært styremedlem i Larvik havn i perioden 2003-2011. Han kom inn i styret som brukerrepresentant, foreslått av Larvik Næringsforening og NHO, valgt av kommunestyret, jf. vedtektene for gjeldende periode § 3. Før han ble styremedlem hadde han vært aktivt medlem av Larvik Næringsforening, og var den gang pådriver for å flytte ferjeterminalen ut av Indre Havn til Revet. Hans styreperiode begynte etter kommunestyrets vedtak om å flytte ferjeterminalen til Revet.¹⁷

Reidar Bergene Holm har eierinteresser i Oseberget Eiendom AS, som var og er grunneier på Revet. Bergene Holm har vært styremedlem i Oseberget Eiendom AS siden 2002 og styreleder siden 2010.

I forbindelse med gjennomføringen av kommunestyrets vedtak om å flytte ferjeterminalen til Revet, vurderte Larvik havn flere alternativer for å erverve nødvendig areal: å kjøpe selskapet Oseberget Eiendom AS, å kjøpe hele eiendommen til Oseberget Eiendom AS, eller å kjøpe deler av eiendommen og ekspropriere. Fra Larvik havn var det forhandlingsutvalget¹⁸ og adv Bjørn Trygve Nilsen som forhandlet. Styreleder i Oseberget Eiendom AS (ikke Bergene Holm) førte forhandlingene, sammen med selskapets forretningsfører. Forhandlingene førte til at Larvik havn KF kjøpte en tomt av Oseberget Eiendom AS. Tomten ble en del av det arealet som Color Line AS leier av Larvik havn KF. Kjøpekontrakten ble undertegnet 08.02.07. Etter kjøpet av tomta, var det ikke avklart om Larvik havn ville trenge å kjøpe mer areal fra Oseberget Eiendom AS.

Vi har undersøkt styreprotokollene når det gjelder Bergene Holms deltakelse i saker om arealplanlegging, kjøp av eiendom og forhandlinger med Color Line AS i styresaker om utviklingen på Revet i perioden 2005-2011. Vi har lagt til grunn at når han i følge protokollen var erklært inhabil eller forlot møtet, så deltok han ikke i behandlingen av saken. Når det framgår av protokollen at han har møtt, og det ikke framgår enten at han var inhabil eller forlot møtet, så har vi lagt til grunn at han har deltatt i styrets behandling av saken.¹⁹

I perioden 2005-2008 har havnestyret har kjent Bergene Holm inhabil i noen saker som berører arealdisposisjoner og planer på Revet, mens han i følge styreprotokollen har deltatt i havnestyrets behandling av andre saker. Av saker der han har deltatt, vil vi særlig nevne sak 29/06 og 38/06 om lokalisering av ny sjøterminal for Nor-Lines, sak 40/06 om orientering om status i forhandlingene om

¹⁷ Endret etter høring

¹⁸ I sak 45/05 utnevnte havnestyret ett forhandlingsutvalg. Utvalget skulle forhandle fram avtaler om kjøp av eiendommer på Revet som er nødvendige for å sikre areal til ferjeterminalen. Utvalget skulle også føre forhandlingene med Color Line AS om finansiering og drift av ferjeterminalanlegget.

¹⁹ Endret etter høring.

ervert av eiendommer, 43/06 valg av vara for sykmeldt medlem av forhandlingsutvalget som forhandlet både med Color Line AS og Oseberget Eiendom AS, 45/06 orientering om utkast til avtale med Color Line AS og 47/06 vedtak om å be kommunestyret om fullmakt til å kjøpe eller leie eiendom av Oseberget Eiendom AS. I 2007 og 2008 har styret kjent Bergene Holm inhabil i alle sakene om forhandlingene med Oseberget Eiendom AS. For fullstendig oversikt og omtale av de aktuelle havnestyresakene, se vedlegg 5. Styreprotokoll for sakene ligger vedlagt styrets høringsuttalelse i vedlegg 1.²⁰

3.3.2 Habilitet - vurdering

Det følger av forvaltningsloven § 6 at man er inhabil til å forberede eller avgjøre saker, dersom en har en ledende stilling, styreverv eller har andre sentrale verv eller stillinger i et selskap som er part i saken. Det kan også foreligge «andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», for eksempel eierinteresser i andre rettssubjekter. Ved vurderingen av om det foreligger «andre særegne forhold...» skal man legge vekt på om avgjørelsen fører til «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til».

Det er den enkelte selv som har ansvar for å gjøre mulig inhabilitet kjent. Det er derfor viktig at hver styrerepresentant og hver ansatt har god kjennskap til habilitetsreglene.

Ordringen med brukerrepresentasjon i styret medførte en økt risiko knyttet både til inhabilitet, håndtering av forretningshemmeligheter og vern om foretakets forhandlingsposisjon. Havnestyret har truffet generelle tiltak for å sikre at styremedlemmene har tilstrekkelig kjennskap til habilitetsreglene.²¹

Thorsen

Vi har vurdert om Thorsen har deltatt i forberedelse eller avgjørelse av styresaker der han har vært inhabil.

Thorsen var ansatt i Kokkersvold AS fram til 2005. Han har ikke vært eier, hatt styreverv eller ledende posisjon i Kokkersvold AS, verken før eller i den perioden han satt i havnestyret. Vi kan ikke se at inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e) er aktuelt for Thorsen.²² Det aktuelle grunnlaget for inhabilitet er forvaltningsloven § 6 fjerde ledd (en skjønnsmessig vurdering av om det foreligger «særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten»).

²⁰ Endret etter høring.

²¹ Endret etter høring.

²² Fvl § 6 første ledd bokstav e) medfører automatisk habilitet for den som har ledende stilling eller er styremedlem i et selskap som er part i saken.

Fram til 2004 var Thorsen styremedlem i Larvik havn. I 2000 ble Kokkersvold AS valgt som leverandør til Larvik havn. Vi har ikke sett at havnestyret avgjorde valget av leverandør. Vi har heller ikke funnet andre saker der styret har tatt stilling til valg av leverandører i perioden fram til 2005.

Fra 2005 var Thorsen ansatt i Larvik kommune. Ved en anledning i 2008 har Thorsen deltatt i styrets avgjørelse av prosjekter der hans tidligere arbeidsgiver som fast leverandør til Larvik havn sannsynligvis ville få nye oppdrag. Han har også deltatt i et arbeidsseminar der havnestyret planla videre utbygging, og der hans tidligere arbeidsgiver høyst påregnelig ville være en av leverandørene. Vi mener at hans befattning med leverandørvalg og hans tilknytning til Kokkersvold AS ikke har vært sterk nok til å medføre inhabilitet i disse to sakene.

Bergene Holm

Vi har undersøkt om Reidar Bergene Holm har deltatt i forberedelse eller avgjørelse av saker der han har vært inhabil. Bergene Holm har vært eier/styremedlem/styreleder i Oseberget eiendom AS, et selskap som har eid eiendom som har vært direkte berørt av utviklingen på Revet. Selskapet har også solgt aktuell eiendom til kommunen v/Larvik havn.

Et styremedlem blir alltid inhabil i saker der det selskapet vedkommende er styremedlem for er part i saken, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Dersom selskapet ikke er part, kan inhabilitet inntreffe dersom forholdet er «egnet til å svekke tilliten» til den aktuelle avgjørelsen, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Vår gjennomgang av styresaker viser at styret har vurdert Reidar Bergene Holms habilitet i flere styresaker. Havnestyrets avgjørelse om habilitet varierer fra sak til sak. Noen av sakene er orienteringssaker, mens det blir truffet avgjørelser i andre saker, og utfallet av habilitetsvurderingen i sakene vil kunne variere.²³ Etter revisors vurdering forelå det klart inhabilitet ved valg av medlemmer til forhandlingsutvalget i sak 43/06 og i sak 47/06 der Larvik havn bad kommunestyret om fullmakt til å erverve de aktuelle eiendommene på Revet.

I 2008 og 2009 mener revisor at habilitetsspørsmål knyttet til Bergene Holm har vært håndtert på en tilfredsstillende måte.

3.3.3 Etikk – fakta

Revisjonskriterier – etikk

- *Larvik havn KF bør ha arenaer for etisk refleksjon*
- *Larvik havn KF bør ha etiske retningslinjer for styre og ansatte*

²³ Endret etter høring.

Havnestyret har ikke jobbet med etiske spørsmål generelt, og har ikke hatt saker om etiske retningslinjer eller etisk refleksjon på dagsorden.

Larvik havn har kjerneverdier som er vedtatt av havnestyret i sak 3/11. Kjerneverdiene gjelder for både ansatte og styremedlemmer, og er:

- Ansvarlighet
- Miljøbevissthet
- Handlekraft
- Kostnadsbevissthet

Ansatte i Larvik havn har i felleskap arbeidet fram hva de legger i begrepene. For eksempel mener Larvik havn med *ansvarlighet* at de skal vise omsorg, være strukturerte, være bevisste sin rolle, praktisere konsekvens og ta problemer på alvor og reagere. Kjerneverdiene og utdypingen av begrepene er trykt opp og fordelt blant ansatte og styremedlemmer.

En mappe med styrende dokumenter deles ut til alle nyansatte og alle styremedlemmer. Mappen inneholder bl.a. økonomireglementet og kjerneverdiene. Administrasjonen har faste allmannamøter kvartalsvis. Møtene har fast agenda hvor lederne gjennomgår aktuelle temaer fra sine ansvarsområder. I tillegg har hvert møte et tema som er aktuelt for alle ansatte. Havnedirektøren opplyser at temaer fra økonomireglementet og kjerneverdiene blir referert i disse møtene.

Larvik kommune har en personalhåndbok som blant annet inneholder etiske retningslinjer. Noen av reglementene i personalhåndboka er behandlet politisk, men ikke hele personalhåndboka som samlet dokument. De etiske retningslinjene er vedtatt av rådmannen. Politikerne/styremedlemmene og foretakene i kommunen er derfor ikke pålagt å bruke disse etiske retningslinjene.

Larvik havn har valgt å bruke personalhåndboka til Larvik kommune, men har ikke hatt noe forhold til de etiske retningslinjene. Havnedirektøren opplyser at Larvik havn i 2012/2013 har vært gjennom en prosess for å utvikle egne etiske retningslinjer. De har tatt utgangspunkt i de etiske retningslinjene til Larvik kommune og anbefalinger fra NHO og KS. De etiske retningslinjene ble diskutert i allmannamøte 21.03.13. Styreleder opplyser at de etiske retningslinjene skal legges fram for havnestyret til behandling.

Ledelsen i administrasjonen opplyser at de ikke mottar gaver, utover noen konfektesker, vinflasker og andre småting, og at de gir tilsvarende gaver til aktuelle samarbeidspartnere, for eksempel til jul. Tidligere styreledere og styremedlemmer opplyser at havnestyrets medlemmer ikke mottar gaver eller fordeler fra samarbeidspartnere.

Representasjon, bevertning m.v. som Larvik havn finansierer, følger statens regulativ.

Havnedirektøren opplyser at han før 2004 har deltatt på arrangementer på Petter Wessel. Han har dessuten deltatt på dåpsseremonier i 2004, 2007 og to i 2008 for Color Line AS' båter, sammen med bl.a. ordfører.

I høringsuttalelsen opplyser havnedirektøren at Larvik havn *vanligvis er representert på følgende sosiale arrangementer:*

Styreleder og havnedirektør er vanligvis invitert til Arboe Høeg & Cos årlige kundearrangement for steinprodusenter, transportører og rederier som arrangeres i Larvik. Havnedirektøren har vanligvis deltatt i Larvik Stuerkontors generalforsamling med etterfølgende bevertning.

Havnedirektøren har vært invitert til middag i Larvik Sjømannsforening ifm anløp av seilskipet Mir hvert år i mai.

De senere år har havnekaptein, teknisk sjef, markedssjef og havnedirektør vært invitert til kundearrangement i regi av Norske Stein/Stema Shipping AS i Larvik. LHKF har vanligvis vært representert med en eller to personer på arrangementene.

Havnestyret reiser normalt på to utenlandsturer i løpet av en valgperiode. Havnedirektøren, tidligere styreledere og styremedlemmer opplyser at dette har vært relevante reisemål, med fullt faglig program. I 2012 reiste havnestyret til Danmark og til England.

Formålet med å reise til Danmark var å ha et seminar om styrearbeid med advokat Vibeke Resch Knudsen. Havnestyret ønsket heller å ha et eget seminar framfor å delta på Norsk havneforenings styreseminar på Gardermoen.

I England besøkte havnestyret Stema shipping, som skiper ut 7-800 000 tonn stein per år fra Larvik havn. Havnedirektøren mener at dette var en svært relevant tur for styret. Turen var planlagt fra våren 2011.

Tidligere havnestyre har siden 2000 reist til Rotterdam, Carrara (Italia), England, Danmark og Baltikum/Riga, det siste sammen med Innovasjon Norge.

Det framgår av regnskapsførte fakturaer at Larvik havn betalte for reisene i 2012. Havnedirektøren opplyser at Larvik havn alltid betaler selv for havnestyrets reiser, bortsett fra at det kan forekomme at en får servert en lunsj el.l. i forbindelse med programmet. Havnedirektøren opplyser at alle bevertningskostnader er innenfor statens regulativ. Dette framgår også av økonomireglementet.

3.3.4 Etikk - vurdering

Proessen med å utdype innholdet i begrepene til kjerneverdiene, viser at Larvik havn har hatt noe rom for etiske refleksjoner. Allmannamøter kan fortsatt være gode arenaer for å holde diskusjoner om etiske problemstillinger og bevisstgjøre medarbeidere.

Larvik havn driver næringsvirksomhet, gjennomfører omfattende kontraktsforhandlinger og store anskaffelser. Vi kan ikke se at det er noe kritikkverdigg ved den kontakten med samarbeidspartnere som er beskrevet i pkt. 3.3.3. Slike aktiviteter medfører likevel normalt en risiko for at aktørene kommer i situasjoner som kan innebære etiske dilemmaer, fra tilbud om personlige fordeler, til

ønske om omgåelse av regelverk m.m. Derfor er det en svakhet at Larvik havn ikke har hatt egne etiske retningslinjer for både styret og administrasjonen.²⁴

Det er positivt at administrasjonen i Larvik havn nå har gjennomført en prosess for å utarbeide etiske retningslinjer, og at disse skal vedtas av havnestyret.

3.3.5 Anskaffelsesstrategi – fakta

Revisjonskriterier - anskaffelsesstrategi

- *Foretaket bør ha en anskaffelsesstrategi.*
- *Anskaffelsesstrategien bør omhandle*
 - *ledelsens ansvar, mål og strategier for innkjøp*
 - *ansvar, oppgaver og kompetansebehov hos medarbeidere*
 - *strategier for å forebygge, avdekke og rette opp avvik*

Larvik havn hadde ingen retningslinjer eller prosedyrer for anskaffelser før økonomireglementet ble utarbeidet (se omtale av økonomireglementet i kapittel 3.1.3). Økonomireglementet for Larvik havn inneholder et kapittel om offentlige anskaffelser. Her beskrives prosedyrer, rutiner og roller i forhold til rekvisisjon, bestilling, mottak, attestasjon og anvisning. I økonomireglementet kapittel 4.3.1 heter det: «Den som rekvirerer må sjekke om innkjøpet passerer terskelverdiene etter lov om offentlige anskaffelser og innhente tilbud i tråd med regelverket».

Larvik havn har en prosedyre for anskaffelser som ble utarbeidet 10.10.12. Prosedyren viser til økonomireglement kapittel 4 om anskaffelser. Prosedyren presiserer at alle innkjøp skal være forankret i godkjent budsjettplan. Videre at alle innkjøp skal gjøres med bakgrunn i Larvik kommunes regelverk for kjøp av varer og tjenester. På samme måte som Larvik kommune, skal Larvik havn nå gjennomføre konkurranse på alle innkjøp til en verdi av over kr 50 000.

I sak 13/06 vedtok havnestyret at Larvik havn skal følge ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter. Konvensjon nr. 94 skal sikre at «lønns- og arbeidsvilkår holdes på et vanlig nivå for sammenlignbart arbeid».

Larvik havn KF har ikke noen uttalt strategi, målsetninger eller plan for kompetanse knyttet til offentlige anskaffelser. Høsten 2011 var imidlertid fem ansatte fra administrasjonen på kurs i regelverket om offentlige anskaffelser. Teknisk sjef opplyser at han etter dette har deltatt på flere oppdateringskurs vedrørende lov om offentlige anskaffelser. Administrasjonen opplever derfor at de nå har god kompetanse.

²⁴ Endret etter høring

Siden juni 2012 har Larvik havn jobbet med å utvikle en portal der alle medarbeidere som skal gjøre et innkjøp kan finne det de trenger. På portalen ligger det linker til interne rutiner, lov og forskrift, aktuelle nettsider og maler for protokoller, konkurransegrunnlag, og andre nødvendige skjemaer. Videre er det utarbeidet en oversikt over alle gjeldene rammeavtaler. Teknisk sjef oppdaterer portalen ukentlig, med oppdatert regelverk og avtaler.

I løpet av 2012 har Larvik havn og Larvik kommune fått et mer formalisert samarbeid på innkjøpsområdet. Dette innebærer at Larvik havn deltar som medlem av Larvik kommunes brukerutvalg når det er relevant. Brukerutvalget jobber med å utforme konkurransegrunnlag og evaluerer innkomne tilbud knyttet til rammeavtaler. Når Larvik kommune skal inngå rammeavtaler, får Larvik havn forespørsel om de ønsker å delta som oppdragsgiver i konkurranse. Larvik havn kan kontakte innkjøpsansvarlig i kommunen med spørsmål om regelverket rundt offentlige anskaffelser. Innkjøpsansvarlig i Larvik havn KF deltar jevnlig på samlinger arrangert av VOIS – Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid.

Larvik havn er i en prosess med å vurdere om de skal anskaffe programvare til hjelp i å følge regelverket om offentlige anskaffelser. De har undersøkt ulike løsninger som tilbys.

3.3.6 Anskaffelsesstrategi - vurdering

Larvik havn har ikke noen samlet anskaffelsesstrategi.

Havnestyret har vedtatt at Larvik havn skal følge ILO-konvensjon nr. 94 om lønns- og arbeidsvilkår. Økonomireglementet fordeler ansvar og myndighet hos medarbeiderne for innkjøp.

3.4 Roller og tilsyn - fakta

Revisjonskriterier- roller og tilsyn:

- *Havnestyret skal påse at virksomheten drives i samsvar med vedtekter, vedtak og retningslinjer som kommunestyret har vedtatt og føre tilsyn med havnedirektøren.*
- *Havnedirektøren skal forestå den daglige ledelsen av foretaket*
- *Havnedirektøren skal til enhver tid holde havnestyret orientert om økonomi, personalforhold og andre forhold av betydning for virksomheten og styrets tilsynsansvar.*
- *Foretaket kan ikke ta opp lån eller inngå forpliktelser som strekker seg ut over økonomiplanperioden uten samtykke fra kommunestyret.*
- *Inngåtte avtaler skal være signert i samsvar med fullmakt i vedtekter eller styrevedtak*

3.4.1 Styrets tilsynsansvar

Foretakets formål i perioden 2004-2011 i følge vedtektene § 2:

Larvik havn KF er Larvik kommunes havnefaglige organ, og skal ivareta de administrative og forvaltningsmessige oppgaver Larvik kommune er tillagt etter havne- og farvannsloven, og bestemmelser gitt i medhold av denne lov.

Larvik havn KF skal sørge for en rasjonell og effektiv havnedrift, føre tilsyn med trafikken i Larvik kommunes havnedistrikt og forvalte Larvik havnekasses aktiva på en måte som fremmer de vedtatte målsetninger for Larvik havn KF.

For å opprettholde og videreutvikle havnen og dens trafikkgrunnlag, kan Larvik havn KF engasjere seg i havnetilknyttet virksomhet der det er fordelaktig og hensiktsmessig for Larvik kommunes havnevirksomhet.

Foretakets formål fra 2011 i følge vedtektene § 3:

Foretakets formål er av både offentligrettslig og privatrettslig art, og foretaket skal i sin virksomhet holde et saklig skille mellom disse to formål.

Foretaket er kommunens havne- og farvannsfaglige organ.

Foretaket skal ivareta de offentligrettslige oppgaver av forvaltningsmessig, administrativ og øvrig art som kommunen er tillagt i medhold av havne- og farvannsloven av 17. april 2009 nr. 19 (heretter HFL) med tilhørende enkeltvedtak og forskrifter.

Foretaket skal også ivareta de samme oppgaver tillagt i medhold av andre lover, enkeltvedtak og forskrifter, for så vidt gjelder havner og farvann, med mindre kommunestyret bestemmer noe annet.

Foretaket skal drive privatrettslig havnevirksomhet. Herunder skal foretaket forvalte de kommunale havneanlegg, og drifte, utvikle og utvide disse på driftsmessig, sikkerhetsmessig, miljømessig, økonomisk, konkurransemessig og etisk forsvarlig måte. Dette skal skje under hensyn til behovet for en effektiv og forsvarlig håndtering av gods og passasjerer, som ledd i kommunens, regionens og landets samlede samferdsel og næringsliv, tilpasset havnens størrelse, ressurser og betydning.

Foretaket kan også engasjere seg i virksomhet som direkte eller indirekte bidrar til å styrke eller videreutvikle den havnerelaterte virksomhet. Dette engasjement kan være av både operativ og finansiell karakter.

Vi har ikke funnet at Larvik havn driver med andre aktiviteter enn det som er nevnt i formålet.

Styrets tilsynsansvar er beskrevet i § 5 i vedtektene fra 2003 og i § 8 i vedtektene fra 2011, jf. vedlegg 6. Styreinstruks ble vedtatt av havnestyret i sak 08/11. Den beskriver enkelte forhold rundt forberedelse og gjennomføring av styremøter, styreevaluering, habilitet, taushetsplikt samt forholdet mellom havnestyret og havnedirektøren. Styreinstruksen er tatt til orientering av kommunestyret i sak 78/11.

Larvik havn har et økonomireglement som ble vedtatt av styret i sak 31/11, og trådte i kraft 01.01.12. Arbeidet med økonomireglement ble startet høsten 2009. Økonomireglementet ble behandlet i havnestyret første gang i mai 2010 i sak 14/10 og ble fra da brukt som rutine i administrasjonen. Før dette hadde ikke foretaket skriftlige rutiner på dette området.

I sak 02/06 ble havnestyret orientert om handlingsplan for 2006-2009. Handlingsplanen var en oversikt over investeringsprosjekter, vedlikehold og dessuten utarbeidelse og vedlikehold av planer og dokumenter. I sak 65/06 ble handlingsplanen for 2007-2010 vedtatt av havnestyret.

Styreleder i perioden 2008-2011 opplyser at oppfølging av havnedirektøren ble praktisert gjennom dialog og tilbakemeldinger i styremøter, og i dialog med styreleder utenom styremøtene. Styreleder og et styremedlem gjennomførte medarbeidersamtaler med havnedirektøren to ganger i løpet av den styreperioden.

I 2011 gjorde styret en evaluering av eget arbeid i samsvar med styreinstruksen. I forkant av evalueringen sendte administrasjonen ut et skjema for egevaluering av styret. Evalueringen ble gjennomført uten administrasjonen til stede. Resultat av evalueringen er ikke dokumentert i protokollen eller på annen måte. Daværende styreleder opplyser at evalueringen var en meningsutveksling, uten at noe ble notert. Det var første gang styret gjennomførte en slik evaluering.

3.4.2 Daglig ledelse og rapportering til styret

Styret vedtok stillingsbeskrivelse for havnedirektøren i sak 35/05. Det framgår av stillingsbeskrivelsen at havnedirektøren er leder for foretakets daglige forvaltning og drift. Videre skal han ivareta personalforvaltning, utarbeide budsjett og legge fram regnskap og rapportere om økonomisk drift.

På styremøtene har styret jevnlig hatt til behandling saker om regnskap/økonomi/daglig drift og investeringsprosjekter. Styreleder i perioden 2008-2011 opplyser at styret har gjort løpende evaluering av prosjektene, og hatt ekstra gjennomgang av prosjektene under budsjettarbeidet. Styret har blitt orientert om anskaffelser og prosesser rundt det, f.eks. knyttet til bygging av ferjeterminal og stykkgodsterminal i sak 16/06 og 18/06. Havnedirektøren opplyser at behovet for to av anskaffelsene det ble orientert om i sak 16/06 falt bort, en ble direkteanskaffet og en åpen konkurranse ble gjennomført (disse er omtalt i kapittel 2).

Havnedirektøren har lagt fram personalsaker for styret i flere tilfeller. Vi har ikke undersøkt innholdet i personalsakene. Det er gjennomført evalueringer av organisasjonen og kompetansebehov ved hjelp av ekstern konsulent i 2008 og 2010. Organisasjonen er tilført teknisk kompetanse og kompetanse innenfor kommunikasjon/markedsføring.

3.4.3 Lån og langvarige forpliktelser – kommunestyrebehandling og representasjon

I følge vedtektene er det havnestyrets leder/nestleder og havnedirektør i fellesskap som representerer foretaket utad, det vil si som kan skrive under kontrakter. Fram til 2011 kunne havnestyret gi fullmakt til havnedirektøren alene.

I sak 45/05 vedtok havnestyret å nedsette et forhandlingsutvalg som skal forhandle med Color Line AS og forhandle frem avtaler om kjøp av eiendommer på Revet. I saken fremgår det at eiendommen til Rockwool AS er aktuell å kjøpe. Eiendommen ble lagt ut for salg hos megler. Salgsoppgaven er datert 25.01.06, det forelå takst fra 12.10.05. Larvik havn kjøpte eiendom av Rockwool AS etter budrunde 08.02.06. Kjøpet ble godkjent av havnestyret i sak 12/06 i møtet 09.02.06. Kjøpet ble

behandlet i kommunestyret 15.02.06 i sak 23/06, der kommunestyret bevilget midler til kjøp av eiendommen. Kjøpekontrakten er undertegnet av havnedirektøren, den er ikke datert.

Larvik havn fikk fullmakt til å kjøpe tomt av Oseberget Eiendom AS i kommunestyresak 157/06. Kontrakten for kjøp av eiendom av Oseberget Eiendom AS er undertegnet av havnedirektør og styreleder. Kjøpet ble godkjent av havnestyret i sak 12/07.

I sak 157/06 ga kommunestyret fullmakt til Larvik havn om å investere i ferjeterminal og inngå leieavtale med Color Line AS. Kommunestyret ville ha saken tilbake til behandling når leiekontrakt var inngått, og før byggestart. Utkast til festeavtalen er godkjent av havnestyret i sak 03/07 18.01.07. Festeavtalen mellom Larvik havn og Color Line AS er datert 19.01.07 og undertegnet av styreleder og havnedirektøren. Her er det avtalt at Color Line AS skal bygge terminalanlegg og kai selv, på festet grunn tilhørende Larvik havn KF. Det innebar at Color Line AS fra 2007 tok hele byggherreansvaret for ferjeterminalprosjektet. Festeavtalen er inngått og signert med forbehold om at avtalen først er bindende etter behandling kommunestyret. Kommunestyret godkjente avtalen i sak 23/07. Festeavtalen er tinglyst. Daværende ordfører undertegnet tinglysningsdokumentene.

Larvik havn forlenget festekontrakt med Felleskjøpet Øst Vest BA, der Felleskjøpet fester grunn. Styreleder og havnedirektør hadde møte med Felleskjøpet Øst Vest BA 15.04.04. Larvik havn innhentet advokatbistand i forbindelse med forhandlingene. Havnestyret ble orientert om forhandlingene i møte 24.08.04 i sak 28/04. Festekontrakten er forlenget med 49 år. Kontrakten er datert 22.06.05 og er undertegnet av havnedirektøren.

Budsjettet for 2011 ble behandlet og vedtatt i kommunestyret i sak 182/10. Det framkommer av saken at Larvik havn vil ta opp lån på 11,9 millioner kroner til egne investeringer og 1,6 millioner kroner for utlån til båtforeninger. I 2011 tok Larvik havn opp et lån på 11,9 millioner kroner og et på 1,6 millioner kroner. Gjeldsbrevene er signert av styreleder og havnedirektør.

Budsjettet for 2012 ble behandlet i kommunestyret i sak 227/11. Det framkommer av saken at Larvik havn vil ta opp lån for 13,5 millioner kroner i 2012. Budsjettet blir vedtatt, og dermed blir også låneopptaket godkjent av kommunestyret. Larvik havn tok opp nytt lån for 13,5 millioner kroner i 2012. Gjeldsbrevet er signert av styreleder og havnedirektør.

I kapittel 2.1.2 omtales ett låneopptak til i 2012. Dette er refinansiering av gamle lån. Gjeldsbrevet er datert 27.06.12 og er signert av havnedirektør og ordfører. Styreleder trakk seg i mars 2012, og ny styreleder ble valgt 23.05.12 i sak 89/12. Nestleder ba om fritak fra vervet 22.05.12, men trakk anmodningen 31.05.12. Kommunalbanken krevde underskrift av ordfører.²⁵

²⁵ Endret etterhøring.

3.5 Roller og tilsyn - revisors vurderinger

3.5.1 Styrets tilsynsansvar

Etter vår vurdering har foretakets aktiviteter vært i samsvar med foretakets formål. Havnestyret har gjennom rapportering i styremøter påsett at virksomheten drives i samsvar med vedtekter og kommunestyrets vedtak.

Videre er vår vurdering at Larvik havn ikke har hatt tilfredsstillende rutiner og praksis når det gjelder anskaffelser, jf. kapittel 2 og 3.3.5. Det er rapportert til styret om enkelte større anskaffelser. Først i 2009 ble det startet et arbeid med økonomireglement, hvor også anskaffelser er omhandlet. Administrasjonen eller styret har ellers ikke tatt initiativ til etablering av strategier eller retningslinjer for anskaffelser før i 2012.

Av § 10 i vedtektene for Larvik havn (2011) framgår det at havnedirektøren skal holde styret orientert om forhold som havnestyret må kjenne til for å kunne fylle sin styrefunksjon i foretaket. Revisor oppfatter denne bestemmelsen som en aktsomhetsregel for havnedirektøren. Bestemmelsen kan imidlertid ikke begrense styrets egen aktivitetsplikt knyttet til tilsynsfunksjonen. Med store forestående investeringer på Revet og endringer i anskaffelsesreglene fra 2007, kunne en forvente at styret og administrasjonen gjorde risikovurderinger og strategier knyttet til anskaffelser.

Etter revisors vurdering har rutiner og praksis rundt de sentrale delene av styrets tilsynsansvar i hovedsak vært tilfredsstillende. Det framstår imidlertid som om styrets tilsyn i hovedsak har fokusert på gjennomføringen av de konkrete og forretningsmessige oppgavene havna har hatt foran seg, samt at foretaket arbeider i samsvar med formålet. Styret har i mindre grad ført systematisk tilsyn med at Larvik havn har ivare tatt mer generelle og overordnede krav og verdier (jf. punkt 3.3).

Styreinstruksen skal sikre at alle styremedlemmene er kjent med sitt ansvar og hvordan styrearbeidet og saksbehandlingen skal foregå i foretaket. Instruksen bør derfor blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og havnedirektørens arbeidsoppgaver og plikter ovenfor havnestyret.

Hovedformålet med en evaluering av havnestyret må være å gjøre havnestyrets arbeide bedre, optimalisere samspillet mellom havnestyret og havnedirektøren og gjennom dette skape en enda bedre virksomhet. Det viktigste er å skape engasjement, lagånd og vilje til bedre styrearbeid. Med en god styreinstruks i bunnen har havnestyret et viktig referansepunkt for sitt arbeid og sine evalueringer.

3.5.2 Daglig ledelse og rapportering til styret

Havnestyret bør vurdere om det er behov for å oppdatere stillingsbeskrivelsen for havnedirektøren etter vedtektsendringene i 2011.

Arbeidsdelingen mellom styret og administrasjonen har i hovedsak vært i samsvar med at den daglige ledelsen av foretaket ligger til havnedirektøren. Eksempelvis har havnestyret vedtatt investeringene, og administrasjonen har gjennomført anskaffelsene, bortsett fra havnestyrets

anskaffelse av advokattjenester. Havnedirektøren har hatt ansvar for å etablere rutiner slik at reglene blir fulgt, og styret har et påse-ansvar for at nødvendige rutiner er etablert.

Økonomirapporteringen til styret har vært tilfredsstillende. Det er også rapportert om personalforhold, og det er rapportert jevnlig til styret om gjennomføring og framdrift i ulike prosjekt.

3.5.3 Lån og langvarige forpliktelser

Kjøp av tomt fra Oseberget Eiendom AS og festekontrakten med Color Line AS er i samsvar med fullmakt fra kommunestyret og havnestyret. Kontraktene er undertegnet i samsvar med vedtektene.

Låneopptak er i samsvar med kommunestyrevedtak. Foretaket trenger ikke nye vedtak for å refinansiere gamle lån. Det ene gjeldsbrevet er signert av ordfører og ikke av styreleder. I høringssvaret fra havnestyret fremgår det at Kommunalbanken krevde ordførers underskrift. Styreleder burde likevel også ha underskrevet gjeldsbrevet. De andre gjeldsbrevene er signert i samsvar med vedtektene.²⁶

Kontraktene om kjøp av tomt fra Rockwool AS og bortfeste av grunn til Felleskjøpet Øst Vest BA, er undertegnet av havnedirektøren alene. I følge vedtektene skulle styreleder også ha signert disse kontraktene. Transaksjonene er i samsvar med vedtak og orienteringer til kommunestyre og havnestyre, men det er likevel uheldig at kontraktene er signert i strid med foretakets signaturregler. Om ikke annet kan det medføre praktiske problemer i forhold til tredjemann (banker, tinglysning m.v.).

3.6 Særbudsjett, særregnskap og rapportering til kommunestyret - fakta

Revisjonskriterier – budsjett, regnskap og rapportering:

- *Kommunestyrets vedtak om budsjett for kommende år, skal omfatte kommunens virksomhet i kommunalt foretak. Foretakets særbudsjett skal inneholde økonomiske oversikter over drift eller en resultatoppstilling. Særbudsjettet skal inneholde en oversikt over årets investeringer og finansiering.*
- *Formannskapet skal avgj innstilling til særbudsjett for foretaket.*
- *Foretakets særregnskap og årsberetning skal vedtas av kommunestyret*
- *Styret skal legge fram rapporter for kommunestyret om utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til vedtatte rammer.*

Kommunestyret har vedtatt særbudsjettet til Larvik havn i de årene vi har undersøkt. Budsjett for 2013 ble vedtatt i sak 193/12. Særbudsjettet var behandlet i næring-, miljø- og teknikk-komiteen i sak 45/12 og i formannskapet i sak 115/12. Særbudsjettet for 2012 ble vedtatt av kommunestyret i sak 227/11 etter innstilling fra formannskapet. Formannskapet behandlet budsjettet i sak 38/11.

²⁶ Endret etter høring.

Særbudsjettet for 2013 og 2012 inneholder et driftsbudsjett, en resultatoppstilling og et investeringsbudsjett. Investeringsbudsjettet viser hvilke investeringer foretaket planlegger i 2013, og hvordan de er planlagt finansiert.

Særregnskap for 2011 er behandlet i kommunestyret i sak 65/12. Kommunestyret godkjente særregnskapet og overskuddet ble avsatt til egenkapital.

Fram til og med 2011 har Larvik havn rapportert til kommunestyret gjennom årsrapporten²⁷. I 2012 rapporterte Larvik havn KF hvert kvartal til kommunestyret, og siste kvartalsrapport inneholder særregnskapet. Kvartalsrapporter har blitt behandlet i kommunestyret i sak 175/12, 139/12 og 114/12. Kvartalsrapportene er tatt til orientering.

3.7 Særbudsjett, særregnskap og rapportering - revisor vurdering

Særbudsjettet er utarbeidet i samsvar med begge alternativene for oppstilling av budsjett som foretaket i følge regelverket har anledning til å bruke. Særbudsjettet blir vedtatt i samsvar med regelverket.

Særregnskapene har blitt vedtatt i samsvar med regelverket.

Rapporteringen fra havnestyret til kommunestyret var fram til 2011 ikke i samsvar med kommunelovens rapporteringskrav, ved at det ble rapportert bare en gang per år. Rapporteringen i 2012 har vært i samsvar med regelverket.

4 Revisors konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

Er varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

I perioden 2008-2011 har Larvik havn i stor utstrekning anskaffet varer og tjenester uten å følge reglene om offentlige anskaffelser. Det er også gjort ulovlige anskaffelser i perioden før 2008.

Larvik havn har i 2012 truffet omfattende tiltak for å sikre regeletterlevelse for framtida. Parallelt med våre undersøkelser er det etablert samarbeid med innkjøpsmiljøene som kommunen er tilknyttet, og det er etablert nye rutiner for anskaffelser i egen administrasjon.

²⁷ Forvaltningsrevisjon nr 709006, Økonomirapportering og økonomistyring, s. 7.

Er interne prosesser, rutiner og roller i foretaket håndtert i samsvar med gjeldende regelverk?

Foretakets vedtekter er i samsvar med kommuneloven. Havnestyret er sammensatt og valgt i samsvar med kommuneloven og foretakets vedtekter.

Foretakets aktiviteter har vært i samsvar med foretakets formål og kommunestyrets vedtak.

Det har forekommet at styremedlem har deltatt i behandlingen av styresaker der vedkommende har vært inhabil. Det er truffet tiltak for å sikre kunnskap om habilitetsreglene blant ansatte og styremedlemmer.

Larvik havn har ikke hatt etiske retningslinjer for verken for styremedlemmer eller ansatte. Det har ikke vært gjennomført systematisk arbeid med etiske spørsmål i havnestyret eller administrasjonen før i 2012. Foretaket har ikke anskaffelsesstrategi.

Budsjettprosessen har vært i samsvar med kommuneloven. Rapporteringen til kommunestyret er fra 2012 i samsvar med kommuneloven.

Havnestyret har ivaretatt sitt tilsynsansvar i henhold til kommuneloven og foretakets vedtekter, men har hatt lite fokus på generell risiko og overordnede tiltak for å sikre en høy etisk standard og tillit til havneforetakets virksomhet.

På tross av store investeringer og nye anskaffelsesregler i 2007, har verken styret eller administrasjonen gjort risikovurderinger knyttet til reglene om offentlige anskaffelser.²⁸

4.2 Anbefalinger

Gjennom arbeidet med forvaltningsrevisjonen og høringssvarene kommer det fram at havnestyret er i gang med å revidere styrende dokumenter, og administrasjonen har utarbeidet nye rutiner for offentlige anskaffelser. Vi anbefaler at Larvik havn fortsetter arbeidet.

²⁸ Endret etter høring.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak

- Lov om offentlige anskaffelser fra 16. juni 1999 (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 (FOA 2001)
- Forskrift om offentlige anskaffelser 4. juli 2006 med endringer (FOA)

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967

- *Forskrift om sammensetning av og myndighet for Larvik havnestyre, Larvik kommune.* Fastsatt av Fiskeridepartementet 13.12.1996 i medhold av lov av 8. juni 1984 nr.51 om havner og farvann m.m. §§ 12 første ledd og 17 sjette ledd.

Offentlige dokument:

- Ot.prp. 53 (1997-1998) om endringer i kommuneloven
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2012))

Bøker og andre utgivelser:

- Grimstad og Halvorsen (2012): Forvaltningsloven i kommunene, Kommuneforlaget
- Vibeke Resch Knudsen: Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi (2011)
- Bernt og Overå: Kommuneloven med kommentarer (2011)
- Bakken, Espen og Nordby, Thomas (2013): Offentlige anskaffelser, Fagbokforlaget
- KS: Etikkveilederen (2006)
- KS Eierforum: Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse m.v. (2011)
- Transparency International og KS: Beskytt kommunen – håndbok i antikorrupsjon (2013)

Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 4: Kart over Revet

Vedlegg 5: Oversikt over styresaker

Vedlegg 6: Vedtekter for Larvik havn KF

Vedlegg 1: Høringsuttalelser

Sentraladministrasjonen

Vår saksbehandler: Inger Anne Speilberg 33 17 10 00	Deres ref.:	Vår ref.: 13/26351	Arkiv: FE-041	Vår dato: 17.04.2013	Deres dato:
---	-------------	-----------------------	------------------	-------------------------	-------------



Larvik
kommune

Telemark Kommunerevisjon IKS
Gerd Smedsrud Mikelborg
Postboks 2805
3702 SKIEN



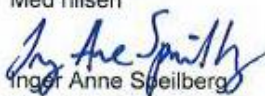
Unntatt offentlighet Off.loven § 5

Forvaltningsrevisjonsprosjekt om Larvik havn KF - høring

Det vises til brev av 04.04.13 vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjekt Larvik havn KF.

Rådmannen i Larvik har ingen bemerkninger til høringen.

Med hilsen


Inger Anne Speilberg
rådmann

Telemark Kommunerevisjon IKS	
Art/Journalnr.:	Kundnr.:
13/897	709014
19 APR 2013	
Revisor: Gerd Mikelborg	

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Problemstilling 1: Er varer og tjenester anskaffet i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser?

Grunnlag for revisjonskriteriene

Revisjonskriteriene for denne problemstillingen er hentet fra:

- Lov om offentlige anskaffelser fra 16. juni 1999 (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 (FOA 2001)
- Forskrift om offentlige anskaffelser 4. juli 2006 med endringer (FOA)

Anskaffelsesreglenes virkeområde

Reglene om offentlige anskaffelser gjelder for offentlige myndigheter og offentligrettslige organer. Særskilte regler gjelder for enkelte offentligrettslige organer innen forsyningssektoren. Larvik havn KF er ikke et selvstendig rettssubjekt, men er en del av Larvik kommune. Det er derfor anskaffelsesreglene i LOA og FOA som gjelder for Larvik havn KF.

De grunnleggende prinsippene som gjelder for alle anskaffelser finner vi i lov 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser (LOA) § 5 og i forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (FOA) § 3-1. Som hovedregel er det krav om konkurranse i forbindelse med inngåelse av kontrakter.

Vi omtaler i hovedsak reglene som har vært gjeldende fra 1.1.2007.

Terskelverdier, konkurranse og protokoll

For kontrakter hvor den anslåtte verdi er høyere enn 500 000 kroner uten mva, gjelder FOA del I og II. Her finner vi prosedyrekrav knyttet til kunngjøring og gjennomføring av konkurransen. Det er forskjellige krav knyttet til anskaffelsens verdi. For kontrakter med høyere verdi enn 1, 6 mill kroner uten mva gjelder forskriften del III, med de prosedyrekrav som foreskrives der. For kontrakter med lavere verdi enn 500 000 kr, gjelder forskriften del I. For kontrakter med verdi mellom 100 000 kr og 500 000 kr. uten mva er det særlig de grunnleggende kravene om konkurranse, kravet om protokollføring, HMS-erklæring og skatteattest som er sentralt.²⁹

²⁹ FOA § 2-2 om terskelverdier

Revisjonskriterier - anskaffelser:

- *Enhver anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse³⁰.*
- *Anskaffelser skal være lyst ut på Doffin eller i TED-basen i samsvar med kravene i FOA.*
- *For anskaffelser med verdi over 100 000 kroner u/mva skal det innhentes skatteattest og HMS-erklæring. Det skal føres protokoll i samsvar med vedlegg 3 eller 4 i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA).*
- *Rammeavtaler skal være lyst ut og anskaffet i samsvar med FOA*

Problemstilling 2: Er interne prosesser, rutiner og roller i foretaket håndtert i samsvar med gjeldende regelverk?

Vi viser til avgrensningen i pkt. 1.3.

For å besvare denne problemstillingen har vi undersøkt følgende underproblemstillinger:

1. Er foretakets vedtekter og valg/sammensetning av styre i samsvar med kommuneloven?
2. Har Larvik havn truffet tiltak for å sikre en høy etisk standard og tillit til havneforetakets virksomhet?
3. Har styret ivaretatt sitt tilsynsansvar i henhold til kommuneloven og foretakets vedtekter?
4. Har budsjettprosessen og rapporteringen til kommunestyret vært i samsvar med kommuneloven?

Revisjonskriteriene er hentet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) 25. september 1992
- Forskrift 24. august 2006 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak (foretaksforskriften)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967
- Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) 19. juni 1970
- St.meld. nr. 36 (2008-2009) Det gode innkjøp
- KS: Etikkveilederen (2006)
- KS Eierforum: Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse m.v. (2011)

1. Vedtekter og styre - Larvik havn KF

³⁰ LOA § 5 andre ledd

Kommunalt foretak opprettes ved vedtak i kommunestyret, jf. kommuneloven § 62. Foretaket er ikke et selvstendig rettssubjekt, men en del av kommunen. Kommunestyret er øverste organ, jf. kommuneloven § 6, og bestemmer virkeområdet for foretaket og hvilke fullmakter som foretaket skal ha.

Kommunestyret selv skal fastsette vedtektene for foretaket, jf. kommuneloven § 62. Jf. kommuneloven § 63 skal vedtektene minimum inneholde foretakets navn og formål, hvor foretaket skal ha sitt forretnings-kontor og antall styremedlemmer. Vedtektene skal også inneholde annet som etter lov krever vedtektsbestemmelse. Vedtektene kan fastsette at vedtak som er fattet av foretakets styre i nærmere angitte saker må være godkjent av kommunestyret for å være bindende for kommunen, jf. kommuneloven § 69. Etter hva vi kan se det ikke slike begrensninger i vedtektene til Larvik havn KF.

Foretaket skal ledes av et styre og en daglig leder, jf. kommuneloven § 64. Styret velges av kommunestyret i samsvar med vedtektene og kommuneloven § 65. Leder og nestleder skal velges av kommunestyret.

Styreleder skal sørge for at styret har møter så ofte som det trengs. Det skal sendes innkalling til og føres protokoll fra styrets møter i samsvar med kommuneloven § 68 nr. 9. Protokollen skal underskrives av alle styremedlemmer som deltok i møtet.

Revisjonskriterier- vedtekter og styre:

- *Foretaket skal være opprettet ved et vedtak i kommunestyret.*
- *Vedtektene skal være vedtatt av kommunestyret og skal være i samsvar med kommuneloven § 63.*
- *Styremedlemmene, leder og nestleder skal være valgt av kommunestyret i samsvar med kommuneloven § 65 og foretakets vedtekter.*
- *Styreleder skal sørge for at styret har møter så ofte som det trengs. Det skal sendes innkalling til og føres protokoll fra styrets møter i samsvar med kommuneloven § 68 nr. 9.*

2. Tiltak for etisk standard og tillit

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Sentrale tiltak for å skape tillit til forvaltningen, er at en sikrer forsvarlig og god saksbehandling, at anskaffelser gjøres transparent og i samsvar med regelverk, at virksomheten har rutiner for varsling av kritikkverdige forhold, og at virksomheten har tydelige etiske normer både internt og eksternt. Vi har undersøkt hvilke tiltak Larvik havn KF har iverksatt når det gjelder habilitet, etikk og anskaffelser.

Habilitet

Ansatte i et kommunalt foretak er omfattet av forvaltningslovens regler om habilitet, jf. forvaltningsloven §§ 6 til 10.

Et styre i et kommunalt foretak er et folkevalgt organ. I følge kommuneloven § 40, tredje ledd gjelder reglene om habilitet i forvaltningsloven kapittel II (§§ 6 ff) for medlemmer i folkevalgte organ.

Det følger av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) at man er inhabil til å forberede eller avgjøre saker i havnestyret, dersom en har en ledende stilling eller styreverv i et selskap, forening, samvirkeforetak, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Det er øverste leder, medlem av bedriftsforsamling eller styre i selskapet som blir inhabil. Det å ha sete i eierorgan omfattes heller ikke av inhabilitetsregelen i § 6 første ledd bokstav e). Ansatte i selskapet omfattes ikke, men kan bli inhabile etter § 6 andre ledd, dersom det gjelder høyere funksjonærer med selvstendig avgjørelsesmyndighet.³¹

Bestemmelsen gjelder også for medlemmer i kommunestyret og andre folkevalgte organ: kommunestyremedlem som sitter i styret i et selskap (også kommunalt eid) er inhabil til å behandle saker som gjelder selskapet i kommunestyret. Et kommunalt foretak (KF) er en del av kommunen, og styreverv eller ledende stilling i et KF medfører ikke inhabilitet etter denne regelen. Bestemmelsen medfører dermed ikke inhabilitet for kommunestyremedlem som er styremedlem i et KF når kommunestyret behandler saker om KFet.

Habilitet kan også inntreffe etter forvaltningsloven § 6 andre ledd: det kan foreligge «andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», for eksempel eierinteresser. Ved vurderingen av om det foreligger «andre særegne forhold...» skal man legge vekt på om avgjørelsen fører til «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Inhabilitet kan inntre for den som har eierinteresser i et selskap, slik at avgjørelsen kan få direkte økonomiske konsekvenser for vedkommende. For vanlig ansatte i et selskap må avgjørelsen få særlig og direkte betydning for vedkommende for at inhabilitet etter § 6 andre ledd skal inntreffe.

Det er den enkelte selv som har ansvar for å gjøre mulig inhabilitet kjent. Det bør derfor treffes tiltak for å sikre at hver styrerepresentant og hver ansatt har god kjennskap til habilitetsreglene.

Ansatte avgjør selv om en er inhabil. Dersom en part ber om det, skal spørsmålet om inhabilitet avgjøres av nærmeste overordnede.

I kollegiale organ er det organet som avgjør spørsmål om inhabilitet, uten at den spørsmålet gjelder deltar. Den som kan være inhabil plikter å si fra i god tid, slik at stedfortreder kan innkalles.

KS etablerte i 2007 KS Eierforum, som skulle utvikle anbefalinger for godt kommunalt eierskap. KS Eierforum har utviklet 19 anbefalinger. KS Eierforum anbefaler at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter, jf. anbefaling nr. 14. Ut fra alminnelige internkontrollbetraktninger bør det før situasjoner oppstår gjøres generelle risikovurderinger av mulige habilitetskonflikter både i styre og administrasjon.

Revisjonskriterier - habilitet:

³¹ Grimstad og Halvorsen: Forvaltningsloven i kommunen, s. 180-189 og s. 209.

- *Det bør treffes tiltak for å sikre at styre og ansatte har god kjennskap til habilitetsreglene.*
- *Det bør være gjort generelle risikovurderinger av mulige habilitetskonflikter i styre og blant ansatte.*
- *Den som er inhabil skal fratre ved forberedelse og behandling av den aktuelle saken.*

Etikk

Et av formålene med kommuneloven er å sikre at kommunen representerer en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard, jf. kommuneloven § 1. Kommuneloven nedfeller ikke noen konkrete krav om hvordan virksomheten skal ivareta arbeidet med å sikre en høy etisk standard. Kommunenes Sentralforbund (KS) har utarbeidet en veileder i etisk arbeid (2006). Det framgår av veilederen at det blant annet bør utarbeides etiske retningslinjer, det bør etableres arenaer for etisk refleksjon og at arbeidet med etikk bør forankres i strategier og handlingsplaner.

KS etablerte i 2007 KS Eierforum, som skulle utvikle anbefalinger for godt kommunalt eierskap. KS Eierforum har utviklet 19 anbefalinger. Anbefaling nr. 18 er at eier påser at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

Revisjonskriterier – etikk

- *Larvik havn KF bør ha arenaer for etisk refleksjon*
- *Larvik havn KF bør ha etiske retningslinjer for styre og ansatte*

Anskaffelsesstrategi

St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* handler om tiltak for å forbedre offentlig innkjøpsvirksomhet. Ledelsens ansvar for offentlige innkjøp er omhandlet i kap. 5 i stortingsmeldingen. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en veileder om anskaffelsesstrategi.

Lederfokus og god forankring av innkjøpsaktiviteten er sentrale forutsetninger for profesjonelle og korrekte innkjøp.

Innkjøpsarbeidet bør settes inn i en strategisk sammenheng, og det må utarbeides mål og strategier. Anskaffelsesstrategien bør sikre at publikum har tillit til foretaket, ved at fellesmidlene utnyttes best mulig, at etiske og moralske verdier styrkes og at foretaket fremstår som en seriøs og redelig forretningspartner/avtalepart. Strategien for innkjøp må settes i sammenheng med foretakets ressurser, både personellmessige, faglige og økonomiske.

Det er en ledelsesoppgave å sørge for at foretaket har den nødvendige merkantile, tekniske og juridiske kompetansen til å gjøre gode innkjøp. Ledelsen har videre et ansvar for å skape et miljø der det er høy bevissthet og fokus på risiko og risikohåndtering på innkjøpsområdet. Det må være etablert rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge avvik.

Revisjonskriterier - anskaffelsesstrategi

- *Foretaket bør ha en anskaffelsesstrategi.*

- *Anskaffelsesstrategien bør omhandle*
 - *ledelsens ansvar, mål og strategier for innkjøp*
 - *ansvar, oppgaver og kompetansebehov hos medarbeidere*
 - *strategier for å forebygge, avdekke og rette opp avvik*

3. Roller og tilsyn – styret og daglig leder

Styrets myndighet og ansvar for et havneforetak fremgår både av havne- og farvannsloven, kommuneloven og eventuelt av foretakets vedtekter. Vi har ikke undersøkt styrets funksjon i forhold til havne- og farvannsloven.

Styret kan i følge kommuneloven og vedtektene treffe avgjørelse i alle saker som gjelder Larvik havn KF og foretakets virksomhet, jf. kommuneloven § 67. Et kommunalt foretak er en del av kommunen, og er dermed underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Det betyr at foretakets økonomiske transaksjoner må holdes innenfor de budsjettammer foretaket har fått fra kommunestyret. Styret er også bundet av kommunens økonomiplan, jf. kommuneloven § 44. Foretaket kan dermed ikke ta opp lån eller inngå forpliktelser som strekker seg ut over økonomiplanens varighet, jf. kommuneloven § 44 nr. 2, uten samtykke fra kommunestyret, jf. Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) s. 122. I følge vedtektene fra 2011 kan opptak av lån besluttet av havnestyret etter samtykke fra kommunestyret og innenfor den ramme kommunestyret har fastsatt i økonomiplan og særbudsjett, jf. vedtektene § 18.

Daglig leder har ansvaret for den daglige ledelse av foretaket. I følge kommuneloven § 70 er daglig leder direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning.

I følge vedtektene fra 2003, skulle havnedirektøren til enhver tid holde havnestyret orientert om alle forhold av betydning for virksomhet og økonomi og personalforhold, og skal rapportere til havnestyret på en slik måte og så ofte som situasjonen betinger. Av § 10 i vedtektene for 2011 framgår det at havnedirektøren skal holde styret orientert om forhold som havnestyret må kjenne til for å kunne fylle sin styrefunksjon i foretaket.

Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål og vedtekter, og at virksomheten er i samsvar med kommunens økonomiplan og årsbudsjett, og andre vedtak eller retningslinjer som kommunestyret har fastsatt. Styret fører tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten, jf. kommuneloven § 67. Styrets tilsynsansvar er spesifisert i vedtektene, både fra 2003 og 2011.

Revisjonskriterier- roller og tilsyn:

- *Havnestyret skal påse at virksomheten drives i samsvar med vedtekter, vedtak og retningslinjer som kommunestyret har vedtatt og føre tilsyn med havnedirektøren.*
- *Havnedyretøren skal forestå den daglige ledelsen av foretaket*

- *Havnedirektøren skal til enhver tid holde havnestyret orientert om økonomi, personalforhold og andre forhold av betydning for virksomheten og styrets tilsynsansvar.*
- *Foretaket kan ikke ta opp lån eller inngå forpliktelser som strekker seg ut over økonomiplanperioden uten samtykke fra kommunestyret.*
- *Inngåtte avtaler skal være signert i samsvar med fullmakt i vedtekter eller styrevedtak*

4. Budsjett, regnskap og rapportering

Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak (foretaksforskriften) fastsetter i § 2 at kommunestyrets vedtak om budsjett for det kommende budsjettår, skal omfatte kommunens virksomhet i kommunalt foretak.

Foretak som driver næringsvirksomhet kan føre budsjett på to måter, jf. foretaksforskriften § 6. Enten skal foretakets særbudsjett skal inneholde økonomiske oversikter over driftsdel og investeringsdel som angitt i vedlegg A og B i forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett, jf. foretaksforskriften § 3. Eller så skal det føres i tråd med bedriftsøkonomiske prinsipper og resultatoppstilling som følger av lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv (regnskapsloven) § 6-1. Hvis de følger det siste prinsippet skal budsjettet også inneholde en oversikt over investeringer i året og hvordan disse skal finansieres.

Formannskapet skal avgi innstilling om foretakets budsjett til kommunestyret. Dette framgår av departementets merknader til § 2 i forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

I følge § 4 i forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak skal daglig leder gjennom budsjettåret legge fram rapporter for foretakets styre som viser utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til vedtatte rammer for foretaket.

Havnestyret har ansvar for å legge fram for kommunestyret rapporter (minimum to) som viser utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til vedtatte rammer for foretaket, jf. forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak § 4.

Revisjonskriterier – budsjett, regnskap og rapportering:

- *Kommunestyrets vedtak om budsjett for kommende år, skal omfatte kommunens virksomhet i kommunalt foretak. Foretakets særbudsjett skal inneholde økonomiske oversikter over drift eller en resultatoppstilling. Budsjettet skal inneholde en oversikt over årets investeringer.*
- *Formannskapet skal avgi innstilling til årsbudsjett for foretaket.*
- *Foretakets årsregnskap og årsberetning skal vedtas av kommunestyret*

- *Styret skal legge fram rapporter for kommunestyret om utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til vedtatte rammer.*

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Prosjektet har vært gjennomført gjennomgang av dokumenter og intervju med relevante personer.

Vi har gjennomgått alle styrepapirer fra år 2000 og fra 2005-2012. I tillegg har vi funnet relevante styredokumenter fra årene 2001-2004. Vi har gjort søk i offentlige registre, som Brønnøysundregistrene, Proff.no og Styrevervregisteret.no.

Fra administrasjonen har vi intervjuet havnedirektøren, økonomisjefen og teknisk sjef. Fra styret har vi intervjuet nåværende styreleder, styreleder fra 2011-mars 2012 og styreleder fra 2008-2011. Vi har også intervjuet ett styremedlem fra 2004-2011. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og de vi har snakket med har skriftlig bekreftet innholdet i referatene. I tillegg har vi hatt kontakt på e-post med Larvik kommunes innkjøpsansvarlig og BTV innkjøp.

Larvik havn utarbeidet en liste over alle leverandørene i perioden 2008-2011. Listene viser hvor mye Larvik havn har kjøpt varer og tjenester for fra hver leverandør gjennom året. I hovedsak tilsvare hver leverandør én anskaffelse, evt flere anskaffelser som skal regnes som en i forhold til anskaffelsesreglene.

Vi har kontrollert et utvalg av Larvik havns innkjøp i perioden 2008-2011. Til sammen har vi undersøkt 21 anskaffelser. De er ikke tilfeldig plukket. Larvik havn har selv bidratt til å strukturere anskaffelsene i 3 grupper der vi sannsynligvis ville finne

- innkjøp uten konkurranse
- innkjøp med konkurranse
- innkjøp med vanskeligere vurderinger

Ut fra disse strukturerte gruppene plukket vi ut 15 % av innkjøpene i den første gruppen og 25 % innkjøpene i de to siste gruppene. Vi plukket færre fra den første gruppen fordi vi vurderte at det sannsynligvis bare var ulovlige anskaffelser her uansett, slik at ytterligere gjennomgang vil gi lite ny informasjon.

Vi har innhentet en oversikt over foretakets rammeavtaler. Vi har innhentet dokumentasjon på hvordan alle rammeavtaler inngått i 2012 er gjennomført. Vi har ikke undersøkt lojalitet mot rammeavtalene.

Vi har også innhentet annen dokumentasjon som kommunestyrevedtak, styrende dokumenter for foretaket, kontrakter, brev og notater.

Beskrivelsen av utbyggingen på Revet er basert på intervjuer og styredokumenter. Vi har ikke innhentet dokumentasjon på alle gjennomførte anskaffelsesprosedyrer.

Pålitelighet og gyldighet³²

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener at de gjennomgåtte dokumentene og de intervjuede personene er relevante i forhold til problemstillingene for prosjektet.

Vi har gjennomført flere tiltak for å styrke dataenes pålitelighet og gyldighet. Det er utarbeidet intervjuguider for å styrke påliteligheten og gyldigheten til datainnsamlingen. Vi har intervjuet enkelte sentrale nøkkelpersoner på området. Vi har lagt mindre vekt på intervju som metode når temaene ligger noe tilbake i tid.

Vi har hentet data fra flere kilder. Vi har benyttet intervjuer og gjennomgang av dokumentasjon. Vi har også brukt både skriftlige kilder og flere intervjuobjekt. Når det er samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder, styrker dette kvaliteten eller gyldigheten i datamaterialet. Vi har også benyttet en kombinasjon av ulike metoder; intervju og dokumentgjennomgang. Når bildet vi finner er lignende ut fra bruk av de ulike metodene, styrker det også kvaliteten på undersøkelsen.

I flere høringsuttalelser gis det uttrykk for synspunkt på metodevalg og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen. Vi har gjort mange avveininger og veivalg underveis i arbeidet, og vi ser at undersøkelser og rapportering om de spørsmål som kommunestyret har reist, kan gjennomføres på mange måter.

Kvalitetssikring

Standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Dette skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

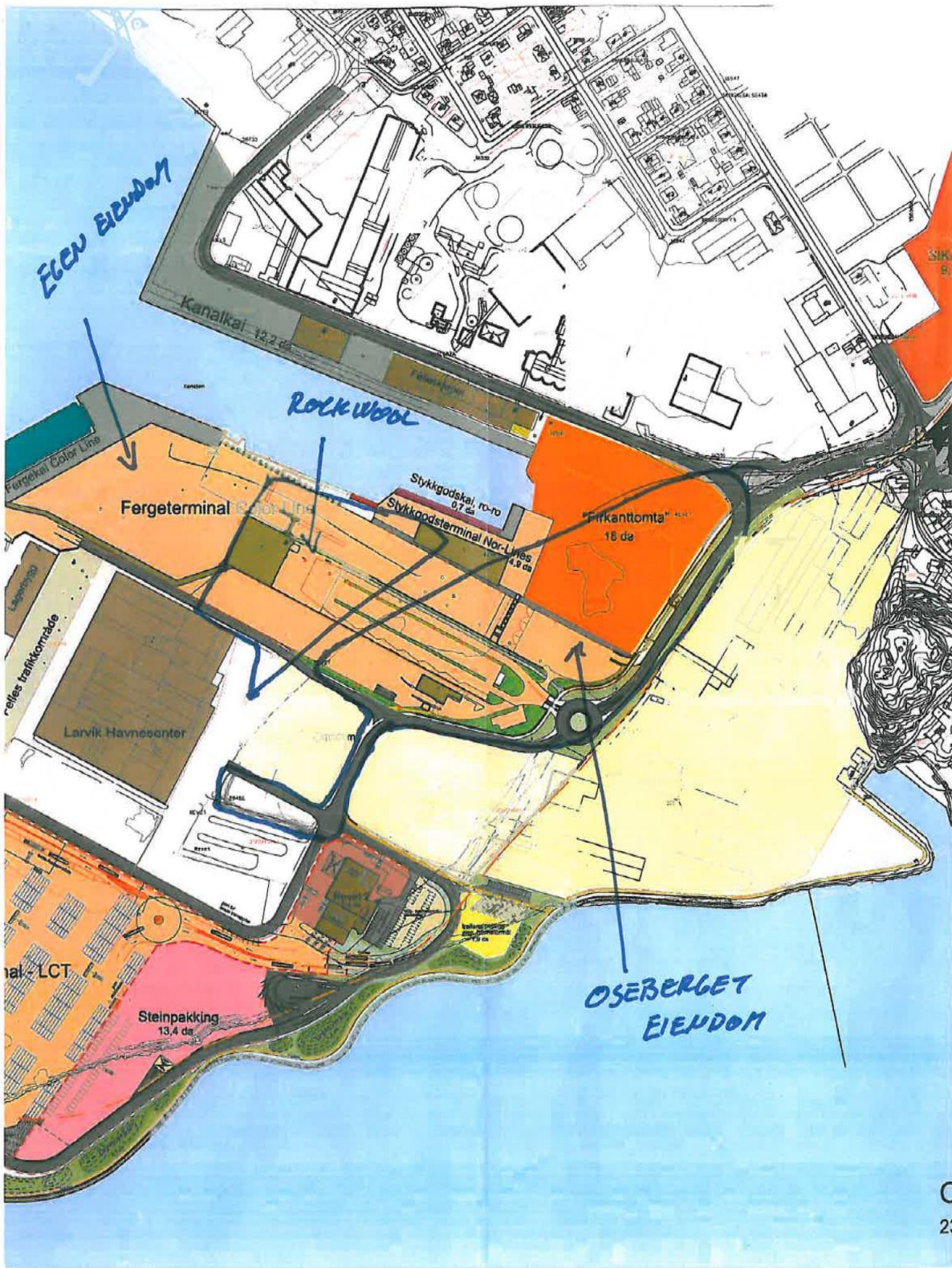
Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Våre rutiner for kvalitetssikring av forvaltningsrevisjon er en del av dette kvalitetskontrollsystemet.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

³² Endret etter høring.

Vedlegg 4: Kart over Revet

Se også vedlegg 1, havnestyrets høringsuttalelse med kart over eiendomsforholdene før og etter overdragelsene i forbindelse med ferjeterminalen



Vedlegg 5: Oversikt over styresaker og habilitet

Vi omtaler ikke saker i møter der Bergene Holm hadde meldt forfall. Styreprotokoller for de sakene der var til stede ligger vedlagt styrets høringsvar i vedlegg 1.

I sak 06/05 behandlet styret en konsekvensutredning med forslag til utredningsprogram for ferjeanlegg. Protokollen viser at Bergene Holm ble erklært inhabil.

I sak 26/05 Meldinger 1 blir styret orientert om et notat der administrasjonen vurderer eiendommer på Revet og hvilken interesse tomtene har for havna. Notatet var unntatt offentlighet. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 45/05 vedtok styret å nedsette et forhandlingsutvalg for kjøp av eiendommer og forhandlinger med Color Line. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I sak 29/06 og 38/06 om lokalisering av ny sjøterminal for Nor-Lines. I siste behandling ble det fattet vedtak om plassering av terminalen. Se kart i vedlegg 4 for plassering. Saken var unntatt offentlighet. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 40/06 meldinger 4. blir styret orientert om status i forhandlingene om erverv av eiendommer. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 43/06 velger styret vara til ett av medlemmene i forhandlingsutvalget som er sykmeldt. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 45/06 meldinger 2. får havnestyret presentert utkast til avtale med Color Line AS. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 47/06 vedtar styret å be kommunestyret om fullmakt til å kjøpe eller leie eiendom av Oseberget Eiendom AS, eventuelt kjøpe selskapet. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 54/06 ble styret orientert om status i forhandlingene med Oseberget Eiendom. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I sak 56/06 ble pågående forhandlinger med Color Line AS redegjort for og diskutert i styret. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 62/06 behandlet styret videre planer for kjøp av eiendom av Oseberget Eiendom. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I sak 3/07 ble festeavtalen mellom Larvik havn og Color Line AS behandlet i styret. Avtalen godkjennes. Protokollen viser at Bergene Holm ble erklært inhabil.

I sak 5/07 orienterte forhandlingsutvalget om forhandlingene med Oseberget Eiendom AS. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I sak 12/07 godkjente styret avtalen mellom Oseberget Eiendom AS og Larvik havn. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I sak 30/07 redegjorde administrasjonen for oppstart av planarbeid for kai og arealer på Revet Syd. Protokollen viser at Bergene Holm var til stede.

I sak 27/08 orienterte havnedirektøren om møte med Oseberget Eiendom og om sine vurderinger rundt kjøp av eiendom. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I sak 34/08 3. muntlige meldinger orienterte prosjektleder om arbeidet med langsiktig plan for arealutvikling på Revet. Protokollen viser at Bergene Holm var inhabil.

I 20.-21.10.08 reiste havnestyret til Århus med prosjektleder og hadde et arbeidsseminar om utviklingen av containerterminalen. Ulike plankonsepter ble drøftet. På kartet i vedlegg 4 ser vi bare deler av containerterminalen i det oransje området nederst til venstre der det står LCT. Protokollen viser at Bergene Holm deltok.