

Forvaltningsrevisjon av kommunale havner og kaianlegg i Karmøy kommune

Karmøy kommune, 2022

INNLEDNING

I møte i Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg 16.02.2022 ble Rogaland Revisjon bedt om å utarbeide et revidert prosjektmandat i tråd med tidligere prosjektplan og nye opplysninger i saken. En første versjon av mandatet ble lagt fram for kontroll- og kvalitetsutvalg 16.06.2021.

Et utkast til revidert prosjektmandat har vært på høring i utvalget første uka i mars, og vi har mottatt et innspill fra Thor. O. Lohne datert 7.03.2022. Mye av innspillet er innarbeidet i det foreliggende prosjektmandatet, og øvrig informasjon vil inngå som bakgrunnsinformasjon i gjennomføringen av prosjektet, herunder forslag til personer vi bør intervju i revisjonen.

Utvalget sluttet seg til revidert prosjektmandat i utvalgets møte 23.03.2022. På bakgrunn av innspill fra Lohne 25.03.2022, er teksten i andre og tredje avsnitt side 6 endret.

Vi registrerer at saken utvikler seg etter hvert som det kommer ny informasjon, og at det har vært litt ulike synspunkter på hva som bør være problemstillingene i denne revisjonen. Vi har i det følgende lagt vekt på bestillingen fra kontroll- og kvalitetsutvalget, og tatt hensyn til vedlegg til sak 32/21 som ble behandlet i utvalgets møte 1.09.2021. I løpet av høsten 2021/vinteren 2022 er det avklart at øvrige eierkommuner ikke vil delta i en revisjon av eiendomsforholdene i Karmsund Havn. Det betyr at problemstillingene er avgrenset til spørsmål knyttet til Karmøy kommunes eierskap i Karmsund Havn. En utredning fra kommunedirektøren i Haugesund om kommunens eierskap, eiendomsforhold og selskapsavtale i Karmsund Havn forelå i mars måned.¹

Formålet med revisjonen er å besvare spesifikke spørsmål knyttet til selskapets åpningsbalanse, og gjennomgå utvalgte salg av eiendommer i Karmøy kommune. Det gjelder salget av Kopervik havn, tre eiendommer i Monsavika og en allmenning i Skudesnes havn. Revisjonen skal dermed utfylle det eksisterende faktagrunnlaget i saken.

¹ <https://kontrollutvalgene.no/wp-content/uploads/2022/03/Innkalling-sakskart-220322-1.pdf>

BAKGRUNN

Vi har i forrige versjon av prosjektmandatet, laget en tidslinje over sentrale hendelser i saken. I det følgende belyser vi kort tematikker hvor kunnskap fortsatt mangler.

Av avtalen Haugesund og Karmøy inngikk i 1992 fremgår i punkt 3 at de to kommunene stilte sine havneanlegg og eiendommer, som fantes på avtaletidspunktet i kommunen, til disposisjon for samarbeidet, men hver kommune skulle beholde eierskapet til disse. Det fremgår av avtalen at de to kommunene skulle arbeide for å innlemme flere kommuner i samarbeidet. Dette arbeidet ble sluttført i 1999, da de øvrige eierkommunene kom inn i samarbeidet. Balansen for første driftsår etter etableringen i 1992 viser at det ble lagt inn anleggsmidler på henholdsvis ca. 46 mill. kr. fra Haugesund og 28 mill, kr. fra Karmøy.²

Det fremgår av vedtektene § 1 til det som ble hetende Karmsund interkommunale havnevesen at havnevesenet overtok disposisjonsretten og driftsansvaret for alle anlegg som Haugesund og Karmøy havnevesen hadde ansvaret for. Videre fremgår det av § 13 at eiendomsretten til overførte anlegg etter vedtektene § 1 skulle forbli hos den enkelte kommune.

Vedtektene fra 1999 viderefører blant annet bestemmelsen om at kommunene beholder eierskapet til de anleggene som stilles til disposisjon for virksomheten. Det går videre frem av disposisjonsavtalen at kommunene overlot disposisjonsretten over anlegg og eiendommer til havneselskapet for den interkommunale virksomheten. Slik Hjort DA forstår selskapsavtalen § 5 sammenholdt med disposisjonsavtalen, skulle den respektive kommune beholde eiendomsretten til de anlegg og eiendommer som var omfattet av disposisjonsavtalen.

Spørsmålet er hva dette betyr. Hjorts tolkning er at «Ettersom bestemmelsen viderefører tilsvarende fra vedtektene av 1992, uten nærmere drøfting, er det naturlig å anta at hensikten var den samme som vi har tolket inn i vedtektene fra 1992.» «En vesentlig forskjell fra 1992 er at verdiene som ble stilt til disposisjon for selskapet som omdannet i 1999 ikke på samme måte som tidligere ble holdt atskilt i selskapets regnskaper basert på hvilken kommune som hadde foretatt innskuddet.» Med disposisjonsavtalen fulgte en oversikt over anlegg i den enkelte kommune. Eierbrøken ble satt lik for Karmøy og Haugesund kommuner til 38,46%, mens den ble satt til 7,69% for Bømlo og Tysvær kommuner og 3,85% for Sveio og Bokn.

I løpet av 2020 foretok Karmsund Havn en vurdering av verdier i selskapet, basert på eiendommer, kaier, driftsmidler og kontrakter. Selskapets verdi er da anslått til over 2,5 mrd. kr. Et nærliggende spørsmål er i hvilken grad verdien av disse eiendommer/areal og kaier samsvarer med de ulike kommunenes eierposter. Dette blir spesielt betydningsfullt om selskapet på et fremtidig tidspunkt skulle bli omdannet til et AS med verdier som kan realiseres.

² Kommunene gikk inn med 500.000 hver, som ble kalt «likviditet». Disposisjonslisten som ble opprettet, viste hvilke anlegg det interkommunale samarbeidet fikk ansvar for å drifte og vedlikeholde i den enkelte kommune.

Kontroll- og kvalitetsutvalget tok opp et varsel fra kommunestyremedlem Robin Hult om eiendomsforholdene i møte 27.01.21 (sak 7/21). Kontrollutvalget ba om vurdering/tilbakemelding fra rådmannen om eiendomsforholdene knyttet til havner og kaianlegg.³ Rådmannens vurdering/tilbakemelding ble presentert i møtet 17.03.21 (sak 12/21). Etter møtet den 17.03.21 ble rådmannen kjent med at den vurderingen som tidligere var gitt til Kontrollutvalget var mangelfull, og Kontrollutvalget ble varslet om at det ville bli gitt mer utfyllende informasjon til neste møte. Forut for møtet den 16.06.21 var Kontrollutvalget blitt informert om at det var bestilt en juridisk utredning fra ekstern advokat, og Kontrollutvalget ble også forelagt de spørsmål advokaten var anmodet om å utrede.

Kontroll- og kvalitetsutvalget vedtok i møtet 16.06.21, sak 24/21, at de ønsket å få belyst følgende spørsmål: «Inngikk kommunale kaianlegg i åpningsbalansen ved opprettelsen av Karmsund Havn IKS og hvordan gjenspeiler dette i eierandelene tildelt kommunene?» Ifølge møteprotokollen fra utvalgets møte 1.09.2021 ønsker utvalget å få større klarhet i hva som skjedde ved opprettelsen av samarbeidet i 1992 og etableringen av IKSet i 1999.

Dessuten har utvalget ønsket en gjennomgang av utvalgte salg av eiendommer som Karmsund havn har foretatt i Karmøy kommune. Det vises i den forbindelse til epost fra Thor Otto Lohne 12.07.2021 med innspill til problemstillinger, og til skriftlig notat 1.09.2021 hvor Lohne beskriver og begrunner fem ulike problemstillinger. Innspillene ble drøftet i møtet, og av møteprotokollen framgår det at utvalget sluttet seg til Lohnes utdyping i fire av de foreslåtte problemstillingene, unntatt problemstillingen knyttet til Lohnes habilitet i saken.

For å avgrense undersøkelsene ble utvalget enige om, som nevnt i innledningen, å se nærmere på salgene av Kopervik Havn, allmenningen i Skudeneshavn og tre eiendommer i Monsavika.

Ifølge utvalget vil en nærmere undersøkelse av noen utvalgte salg gi mer informasjon om selve salgsprosessen, hva slags dialog det var mellom ulike aktører, og hvordan salgene ble håndtert i praksis. Det kan supplere allerede foreliggende fakta i saken, og gi grunnlag for å trekke enkelte konklusjoner. Vi har i vårt forslag til problemstillinger lagt stor vekt på at utvalget samlet står bak ønsket om å få belyst disse salgene i forbindelse med revisjonen.

Havneselskapet sendte i 2017 en anmodning til Statens Kartverk om å foreta en registerendring/ formell hjemmelsoverføring navneendring for 14 eiendommer som i grunnboken var oppført med Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver. Blant annet inngår Kopervik havn. 2019 solgte havneselskapet en 16 dekar stor eiendom i Kopervik til et privat selskap. De aktuelle eiendommene var opprinnelig registrert i grunnboken med Kopervik og Karmøy havnevesen som hjemmelshaver, og som i 2017 ble endret slik at Karmsund Havn IKS stod som hjemmelshaver.

³ Resten av dette avsnittet er basert på innspill fra rådmannen i Karmøy kommune, Vibeke Vikse Johnsen. Rådmannen ble bedt om å verifisere forslaget til tekst slik det var formulert i Thor O. Lohnes innspill fra 7. mars 2022. På den bakgrunn foreslo hun noen endringer som fremgår av avsnittet over.

Karmøy kommune ble forespurt om de ønsket å overta eiendommen, mot vederlag til havneselskapet. Spørsmålet ble gjenstand for politisk behandling i kommunestyret, som på bakgrunn av forslag fra rådmannen, konkluderte med at det var for kostbart å overta eiendommen til det oppgitte beløpet. På bakgrunn av dette og i samråd med kommunens administrasjon, besluttet havneselskapet å selge eiendommen i det åpne markedet, jf. havnerådets Sak 14/19 «Salg av Kopervik Havn» om salgsprosessen.

Ifølge innspillet fra Thor O. Lohne 7.03.2022 hører det med som bakgrunn at havneselskapet ville kvitte seg med Kopervik havn fordi det ikke var et satsingsområde. Karmøy kommune skal ikke ha forlangt dette området tilbake. Dette lå ifølge Lohne til grunn som premiss for Hjorts drøfting i den juridiske betenkningen. Videre peker Lohne på at havneselskapet leverte tilbake disposisjonsretten til 15 havner/kaier med vedlikeholdsetterslep til eierkommunene uten å be om vederlag for disse. Forskjellen skal være hvordan disse er finansiert. Undersøkelser som er foretatt viser at dette ikke medfører riktighet.

Når det gjelder salget av Kopervik havn, har Karmsund Havn kommentert at en nærmere undersøkelse av åpningsbalansen ikke vil gi klare konklusjoner i saken om salget i 2019. Deres syn er følgende:

- «*Karmsund Havn har understreket viktigheten av at en forvaltningsrevisjon gir tydelige svar og konklusjoner i Kopervik Havn – saken*».

Slik vi leser Hjort DAs juridiske betenkning fra 7.06.2020 og svar på tillegsspørsmål stilt til møtet 16.06. mener de at Karmsund Havn står fritt til å selge «Karmøy-eiendommer» og beholde inntektene, og at den foretatte hjemmelsoverføringen til havneselskapet som bl.a. omfatter Kopervik havn i 2017, ikke var i strid med det underliggende eierforholdet i selskapet, eller krevde samtykke fra eierne. Hjort representanten opplyste i møtet at en forutsatte at eierkommunene seg imellom hadde en form for «oppgjørsmekanisme».⁴

Selv om advokatfirmaet mener at jussen er tydelig på dette området, kan det fastslås at oppfatningene er ulike på om salget av Kopervik havn var innenfor havneselskapets fullmakter. En nærmere undersøkelse av dette salget, kan derfor gi mer informasjon om selve salgsprosessen og hva slags dialog det var mellom ulike aktører underveis i prosessen.

Fra 1999 og fram til 2019 er vi kjent med at det har vært foretatt flere disposisjoner med hensyn til tilbakeføring av eiendommer og salg. Når det gjelder salg, ser vi at havneselskapet har avhendet flere eiendommer i perioden frem til 2019, og benyttet vederlaget til

⁴ Den siste setningen er sendt Hjort ved advokat Kristin Bjella for verifisering. Bjella melder følgende i e.post 8.03.2022: «Jeg tror nok ikke jeg kan være til mye hjelp her. Bakgrunnen for saken, dvs. hvordan problemstillingen ble reist, er det naturlig at kommunen selv forklarer (rødt avsnitt). Vårt mandat går jo fram av betenkningen. Setningen i rødt under, som referer til noe Lohne mener jeg skal ha sagt, kan jeg nok vanskelig svare på uten å ha satt meg inn i saken igjen, og forstår i hvilken sammenheng dette skal være uttalt. Mitt svar er nok at jeg derfor vanskelig kan gjøre annet enn å vise til betenkningen.»

havneformål. Dette dreier seg dels om eiendom som havneselskapet selv har hatt hjemmel til, dels eiendom som deltakerkommunen har hatt hjemmel til.

Vi har ikke tilgang til noen samlet oversikt over de salg og tilbakeføringer av kaianlegg, tomter og havneanlegg som havneselskapet har gjort de siste 20 årene. Med stort og smått dreier det seg sannsynligvis om mange transaksjoner. Kommunestyrerepresentant Robin Hult viser i sitt innspill 19.07.2021 til at det er solgt eiendommer som er Karmøy kommune sine gjennom tidligere Kopervik, Karmøy og Skudeneshavn havnevesen. Han anslår at det er blitt solgt eiendommer i Karmøy kommune for 40 millioner de siste årene og antyder at anslaget sannsynligvis er for lavt.

REVISJONSOPPDRAGETS PROBLEMSTILLINGER

Vi har nedenfor oppsummert det vi oppfatter som de sentrale problemstillingene i revisjonsoppdraget.

<p><u>Bestilling:</u> Karmøy kontroll- og kvalitetsutvalg bestilte 16.02.2022 et revidert prosjektmandat. Første versjon av prosjektmandatet ble lagt fram for utvalget 16.06.2021.</p>	<p><u>Problemstillinger:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Inngikk kommunale kaianlegg i åpningsbalansen ved opprettelsen av Karmsund Havn IKS og hvordan gjenspeiler dette seg i eierandelene tildelt kommunene?<ul style="list-style-type: none">○ Hvilke konsekvenser kan det få for Karmøy kommune om Karmsund Havn blir omgjort til et AS med verdier som kan realiseres, jf. at selskapets eiendommer mv. i 2020 ble anslått til 2,5 mrd. kr.• Hvordan er salgene av Kopervik Havn, eiendommene i Monsavika og allmenningen i Skudesnes Havn blitt håndtert:<ul style="list-style-type: none">○ Hadde Karmsund Havn rett til å selge eiendommer uten samtykke fra Karmøy kommune og inntektsføre salgene? Er det noe klanderverdig knyttet til salgene av eiendommene?○ Var fremstøtet rettet mot Kartverket en lovlig fremgangsmåte i forhold til eierkommunen Karmøy? Var politikerne i Karmøy kommune klar over dette? Er Karmøy kommunes interesse ivaretatt? Kan det forevises fra Kartverket at dette er en vanlig metode fra andre havnevesen i Norge?
<p><u>Formål:</u> Formålet med revisjonen er å gjennomgå utvalgte sider av Karmsund Havns virksomhet for å bringe større klarhet og supplere allerede foreliggende faktagrunnlag i denne saken.</p>	

- Ble Karmøy kommunes interesser ivaretatt mht. kunnskapen om ny havne- og farvannslov ved salg av Kopervik Havn i 2019?

I innspillet fra Lohne 7.03.2022 oppfattes dette som de adekvate problemstillingene i revisjonsoppdraget. Det pekes imidlertid på at det er ønskelig å få en nærmere forklaring på havneselskapets fremstøt overfor Kartverket med «erklæring av å være hjemmelshaver» i lys av viktige hendelser i forhistorien knyttet til salg av havner og kaianlegg på Karmøy.

I 2007 hadde en som forslag at eventuelle inntekter ved salg av anlegg som tidligere har vært anskaffet med midler fra Skudeneshavn, Kopervik og Karmøy havnevesen skal avsettes på fond for investering i Husøy trafikkhavn. Ved en eventuell fremtidig oppløsning av selskapet, skal slike salgsmidler tilbakeføres Karmøy kommune før selskapets eierandeler fordeles mellom samtlige eiere i selskapet etter eierandel. Dette gjelder også salg av eiendom tilhørende Karmøy kommune, som er reinvestert gjennom Karmøy havnevesen IKS i nye anlegg i området ved Husøy.

I 2016 og i eierstrategien uttrykkes det at eierne kan gi selskapet kapitaltilgang på flere måter; bl.a. gjennom real eller tingsinnskudd, men at den relative eierposisjon ikke endres mellom kommunene. Dette tilsier da at salget av Kopervik havn kan anses som et tingsinnskudd, og at de øvrige kommuner skal skyte inn forholdsmessig et tilsvarende beløp.

Vi har ikke formulert en egen problemstilling på grunnlag av innspillet fra Lohne, men vi vil undersøke tematikken nærmere som del av revisjonsoppdraget. Det vil forhåpentligvis bringe mer informasjon til torgs som kan klargjøre og utdype disse historiske hendelsene av viktighet for det fremstøt som havneselskapet gjorde overfor Statens Kartverk.

REVISJONSKRITERIER

Til problemstillingene stilles det revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav og normer som tilstand og/eller praksis i kommunen måles mot. Revisjonskriterier skal være aktuelle, relevante og gyldige for kommunen. Sentrale kilder til å utlede revisjonskriterier er:

- Lov om interkommunale selskap (IKS-loven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)
- KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Selskapsavtale/vedtekter for Karmsund Havn IKS
- Samarbeidsavtale e.l. om Karmsund Havn IKS
- Kommunen sin eierskapsmelding
- Vedtak i kommunestyret/ havnerådet om Karmsund Havn IKS

METODE OG DATA

Granskningen av dette sakskomplekset har etter hvert blitt omfattende, og ny informasjon bringes til torgs etter hvert som tiden går. Vi registrerer at det bare i forbindelse med Hjorts juridiske betenkning ble delt mer enn 50 ulike dokumenter. Både utvalget selv, og flere av dets medlemmer, har drevet granskningen fremover, og havneselskapet og kommunen har gått årtier tilbake i tid for å innhente opplysninger i saken. Fortsatt er spørsmål uavklarte. Saken er konfliktfylt og skaper mye oppmerksomhet i medier og blant folk.

Vi forutsetter at vi vil få tilgang til foreliggende dokumentasjon i sin helhet.

Det vil være behov for å supplere den skriftlige dokumentasjonen. Det gjelder informasjon om åpningsbalansen, i den grad den finnes, og om gjennomførte salgsprosesser. Slik tilgang forutsetter et samarbeid med Karmøy kommune og Karmsund Havn.

Vi vil vurdere en «skyløsning» som informasjonshub for relevant informasjon.

Vi er for øvrig kjent med at denne saken er omtalt i media ved flere anledninger, og disse oppslagene vil inngå i det samlede skriftlige datamaterialet i revisjonen.

Vi registrerer at Hjort DA mener at lovverk og selskapsavtale/ vedtekter på en tydelig måte klargjør rettigheter og plikter i forholdet mellom eierkommune og selskap. Vi har imidlertid også notert oss at det i praksis er ulike forventninger og synspunkter på hva som er kommunens styringsmuligheter og selskapets handlingsrom og frihetsgrader.

På den bakgrunn mener vi det er behov for en bredt sammensatt intervjuundersøkelse.

- Det gjelder sentrale personer i Karmøy kommune (ordfører, rådmann, fageksperter ol.). I den grad det er mulig, er det ønskelig å finne fram til ansatte/ tidligere ansatte som har god kjennskap til historikken til Karmsund Havn.
- For det andre gjelder det sentrale personer i havnerådet/havnestyret – både nåværende og tidligere representanter som før har deltatt i disse eierorganene. Dessuten kan det være aktuelt å intervju enkelte ledere i andre eierkommuner som Haugesund.
- For det tredje vil vi gjøre intervjuer i Karmsund Havn. Det gjelder havnedirektør og andre i selskapsledelsen, og ansatte som har stått sentralt i salgsprosessene. Også tidligere havnedirektører/havnesjefer er aktuelle å intervju.
- For det fjerde ønsker vi å gjøre intervjuer i Statens kartverk for å få nærmere informasjon om omstendighetene rundt salget av Kopervik Havn.
- For det femte er det aktuelt å intervju personer utenfor de offentlige instansene slik som representanter for Skudenes båtforening i saken om salget av allmenningen.

I forbindelse med «høringen» i kontroll- og kvalitetsutvalget av utkast til prosjektmandat, er det innhentet forslag til personer som bør intervjues i forbindelse med prosjektet. Disse forslagene vil inngå i den samlede intervjuundersøkelsen.

OMFANG OG FRAMDRIFT

Prosjektet vil bli utført i samarbeid mellom avdeling for forvaltningsrevisjon og avdeling for regnskapsrevisjon i Rogaland Revisjon. Ekstern bistand vil innhentes etter behov.

Oppdraget vil bli gjennomført av:

- Revisjonsdirektør og statsautorisert revisor og jurist Rune Haukaas
- Jurist Bjørghild Undheim
- Statsautorisert revisor og oppdragsleder Kristian Berland
- Senior forvaltningsrevisor og statsviter Ståle Opedal

Til sammen utgjør dette et tverrfaglig sammensatt prosjektteam.

Det forutsettes et tett samarbeid med representanter for kommunen og havneselskapet.

Foreløpig ramme for prosjektet settes til 400 timer. Eventuell utvidelse av rammen legges fram for utvalget, jf. møteprotokoll fra utvalgets møte 16.02.2022. Vi vil understreke at arbeidsomfanget i prosjektet er vanskelig å anslå eksakt og utgjør en risiko i prosjektet.

Rapport planlegges lagt fram i kontroll- og kvalitetsutvalgets møte 30.11.2022. Orienteringer om framdrift og foreløpige funn vil bli lagt fram etter ønske fra utvalget.