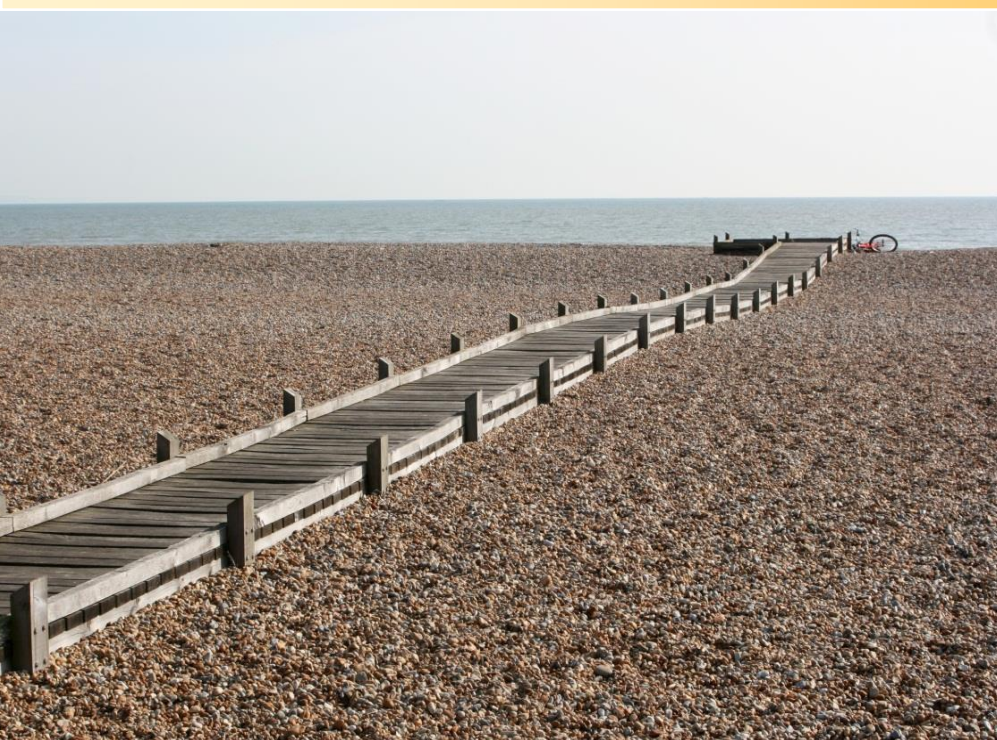


EIERSKAPSFORVALTNING



SOKNDAL KOMMUNE
OKTOBER 2017

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, eierrepresentanter, styrerepresentanter og administrasjonen i kommunen. Rapporten er et offentlig dokument og er tilgjengelig også for media og andre interesserte.

Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og høringsuttalelser
2. Hovedrapporten med innledning, faktabeskrivelse med vurderinger og anbefalinger, samt vedlegg

Innhold.....	3
Sammendrag	4
Høringsuttalelser.....	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Kontrollkriterier og metode.....	10
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	11
2.1 Organisasjons- og selskapsformer	11
2.2 Kommunens selskaper	13
2.3 Kommunens eierskapspolitikk.....	17
2.4 Kommunens regler for eierstyringen	23
2.5 Kommunens regler for selskapsrapporteringen	25
2.6 Administrasjonens arbeid ved oppfølging av selskaper	26
2.7 Eierrepresentantenes oppfølging av selskaper	28
2.8 Kommunens styrerepresentanter.....	32
2.9 Opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse	33
Vedlegg	35

SAMMENDRAG

Hovedbudskap

Kommunen har i 2016 utarbeidet sin første eierskapsmelding. Vi har noen anbefalinger til kommunens eierskapsforvaltning. De viktigste anbefalingene går på at kommunens regler i eierskapsmeldingen om politiske avklaringer før eiermøter gjøres obligatorisk og at tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen fortsetter.

Kommunens eierskap (selskaper)

Kommunen er direkte eier i 12 selskaper. Formålene spenner over flere typer virksomheter og de er primært lokalt/regionalrettet. Sokndal er hovedsakelig en liten eier, men er en noe større eier i lokale selskaper (herav de viktigste selskapene Dalane Energi AS, Dalane Miljøverk IKS og Uninor AS).

Våre funn er følgende:

Kommunens eierskapsmelding (2016)

Kommunens eierskapsmelding er fra 2016. Dette er første gang kommunen utarbeidet en eierskapsmelding. I selve eierskapsmeldingen står det at den bør utarbeides hvert andre år.

Innholdet i kommunens eierskapsmelding dekker det som står i KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger.

Iht. KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger bør kommunestyrene hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. Det kan likevel være mest praktisk å velge en tidshorisont på fire år (én gang i valgperioden) for at kommunen sin rolle som strategisk og langsiktig eier blir ivarettatt på en god måte, men at det samtidig bestemmes at det ved spesielle situasjoner vil kunne være behov for en hyppigere revidering. Vi anser i så fall at praksisen ligger innenfor KS sin anbefaling. Det nevnes her også at det er på høring ny kommunelov. Lovutvalget foreslår å innføre et krav om at kommunene skal utarbeide eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen skal utarbeides minst én gang i valgperioden.

Vi tar ellers med at eierskapsmeldingen er vanskelig tilgjengelig. Den fremgår ikke på kommunens nettsider og kan heller ikke søkes frem der. Den kan hentes under kommunens møteplan og sakslister (politiske saker for november/desember 2016), men dette forutsetter at en vet om dette. KS anbefaler at kommunens eierskapsmelding /overordnede eierstrategier er kommunisert og tilgjengelig både for selskapets organer og kommunens innbyggere.

Anbefalinger

- Kommunen bør sørge for at eierskapsmeldingen jevnlig revideres. Dette kan gjerne være én gang i valgperioden dvs. i tråd med forslaget til ny kommunelov.
- Eierskapsmeldingen bør være enkelt tilgjengelig på kommunens nettsider.

Har kommunen etablert tydelige føringer for sitt eierskap (selskaper)?

Kommunen har etablert tydelige føringer for sitt eierskap gjennom overordnede eierstrategier i eierskapsmeldingen. For to selskaper er det utarbeidet egne eierstrategier.

Sokndal kommune sine overordnede eierstrategier har med sentrale elementer fra statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

Kommunens overordnede eierstrategier er gjeldende for kommunens eier- og styrerepresentanter, som forutsettes å være kjent med disse. Dette gjelder spesielt ettersom de overordnede eierstrategier ble vedtatt av kommunestyret i desember 2016.

I kommunens overordnede eierstrategier vises det til KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Vi anser det også formålstjenlig at kommunen viser i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger. Flere kommuner har valgt å ta inn sitt forhold til anbefalingene i sin eierskapsmelding.

Anbefaling

- Kommunen bør vise i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Dette kan inntas i eierskapsmeldingen.

Det er utarbeidet selskapsspesifikke eierstrategier for to av kommunens selskaper. Dette er Rogaland Revisjon IKS (2012) og Dalane Energi AS (2013)¹.

Kommunestyret har behandlet eierstrategien for Dalane Energi, men ikke for Rogaland Revisjon. Vi ser for oss at administrasjonen innhenter forslaget til eierstrategi for Rogaland Revisjon, som ble utarbeidet av den interkommunale eierskapsgruppen i Sør-Rogaland august 2012. Forslaget kan da behandles av kommunestyret. Eierstrategien blir dermed kjent og forankret politisk.

Har kommunen etablert hensiktsmessige regler og rutiner for eierskapsoppfølgingen, herunder føringer og rapporteringer mellom kommunestyret og eierrepresentantene?

Regler for eierstyringen

Ifølge lovreglene skal kommunen utøve eierstyring i eierorganet og ikke gripe inn i styrets myndighetsområde og den daglige ledelsen av selskapene.

¹ På den tiden var Dalane Energi et IKS. Selskapet ble i 2016 omdannet til et AS.

Kommunens regler for eierstyringen i eierskapsmeldingen legger grunnlag for en god eierstyring og de følger lovreglene om hva som er eiers og styrets roller. Vi vil likevel foreslå at det som står om politiske avklaringer før eiermøter gjøres obligatorisk. Det blir dermed klare og tydelige regler for hvordan politiske avklaringer skal foretas i forkant av eiermøter i selskapene og for eventuell instruering av eierrepresentantene. På denne måten avklares det alltid på forhånd hva som er kommunens standpunkt i store saker. Sakene skal deretter behandles av alle eierne ved møter i det formelle eierorganet (generalforsamlingen/representantskapet).

Anbefaling

- Kommunens regler i eierskapsmeldingen om politiske avklaringer før eiermøter bør gjøres obligatorisk.

Regler for selskapsrapporteringen

Kommunen har i sine regler for selskapsrapporteringen lagt opp til å skille behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen. Et slikt skille mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene legger til rette for en grundigere politisk behandling av eierskapspolitikken, herunder en nærmere vurdering av i hvilken grad kommunen skal gå ut av/inn i selskaper. Det er da heller ikke nødvendig at eierskapsmeldingen har med en egen selskapsrapportering.

Kommunestyret skal fra nå av ha et årlig eiermøte som omfatter uformelle kontaktmøter med selskapene og hvor årsrapport og årsregnskap for selskapene skal legges frem. Kontaktmøtene med selskapene er et sentralt element i den politiske eieroppfølgingen ved at kommunen kan fange opp vesentlige forhold i selskapene. Dette gir kommunen anledning til å utøve et aktivt eierskap gjennom å forberede og melde inn aktuelle saker for behandling i eierorganene. Kontaktmøter er mest aktuelt for viktige selskaper.

Det ovenstående er i tråd med hva som er gjort i andre kommuner vi har sett på.

Administrasjonens arbeid ved oppfølging av selskaper

Det er etablert rutiner for rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen. Rutinene er en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. Rutinene følger opp anbefalingene i NIBR-rapporten om «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap»

Det er ikke informasjon om kommunens eierskapsforvaltning på kommunens nettsider. Utlekking av slike opplysninger anses nyttig. De vil gi en oversikt over kommunens eierskapsforvaltning og selskaper, som vil være lett tilgjengelig for offentligheten og kommunens representanter i selskapene.

Kommunens arkiveringsrutiner sørger for at alle formelle eierskapsaker knyttet til kommunens eierskap i de ulike selskapene blir arkivert/ivaretatt i ordnede former. Materiellet kan dermed deles internt i organisasjonen på en effektiv måte.

Selskapsnoten i årsregnskapet inneholder noen feil og mangler. Vi ser for oss at kommunen retter dette opp ved årsregnskapet for 2017.

Anbefaling

- Kommunen bør legge ut informasjon om sin eierskapsforvaltning på kommunens nettsider. Som et minimum anses en link til kommunens eierskapsmelding.

Forvaltes kommunens eierskap i tråd med de etablerte regler?

Det er de valgte eierrepresentantene som skal ivareta kommunens eierinteresser gjennom deltakelsen i selskapenes eierorgan. I styrene skal det løses oppgaver til beste for selskapenes utvikling og i samsvar med eiernes krav.

KS anbefaler som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Denne anbefalingen følges av Sokndal kommune ettersom det i all hovedsak er ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentanter. Dette gjelder bl.a. alle de viktigste selskapene.

Eieroppfølgingen er i tråd med de etablerte regler i kommunen. Ordfører/varaordfører er naturlig nok godt kjent med kommunens overordnede eierstrategier og regler for eierstyringen.

Opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse

Kommunen har i inneværende valgperiode iverksatt tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Vi ser det som vesentlig at disse tiltakene også fortsetter som en del av folkevalgtopplæringen. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike roller en innehar, både som folkevalgt og som styremedlem og eierrepresentant.

Anbefaling

- Kommunen bør påse at tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen fortsetter.

HØRINGSUTTALELSER

Vi mottok kommunens kommentarer 26.10.2017.

Ordfører og rådmann ser på forvaltningsrevisjon – «Eierskapsforvaltning» – som grei og informativ. Forvaltningsrevisjonen får også frem ett viktig og sentralt anliggende med tanke på at Sokndal kommune bruker sine mest sentrale politikere i selskaper med størst eierandel, for å sikre en god eierskapsoppfølging. Dette sikrer både erfaring og nødvendig kompetanse.

Sokndal kommune sin eierskapsmelding blir lagt ut på kommunens hjemmesider i løpet av uke 44 – 2017.

Vi har begge erfaring med at forvaltningsrevisjoner generelt burde blitt gjort mer kortfattet for å bli mer tilgjengelig for flere politikere. Vi foreslår derfor at anbefalinger og konklusjon samles i en del av dokumentet. Da unngår man at saker diskuteres og anbefales flere ganger etc. Dette kan bidra til at revisjonen blir mest mulig tilgjengelig når det først brukes så mye tid og ressurser på den.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med eierskapskontrollen er å se på hvordan kommunens eierinteresser i selskaper utøves, og om utøvingen er i tråd med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Det ses på hvordan eierstyringen er forankret og hvordan det enkelte eierskap (selskap) følges opp rent praktisk.

Iht. kontrollutvalgets bestilling skal følgende problemstillinger besvares:

- Har kommunen etablert tydelige føringer for sine eierskap (selskaper)?
- Har kommunen etablert hensiktsmessige regler og rutiner for eierskapsoppfølgingen, herunder føringer og rapporteringer mellom kommunestyret og eierrepresentantene?
- Forvaltes kommunens eierskap i tråd med de etablerte regler?

Bakgrunnen for selskapskontrollen er kommunens plan for selskapskontroll som anbefaler en obligatorisk eierskapskontroll. Slik eierskapskontroll følger av kommuneloven § 77.5.

1.2 KONTROLLKRITERIER OG METODE

Kontrollkriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og som vi bruker for å vurdere funnene i våre undersøkelser. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

Ved denne eierskapskontrollen er det tatt utgangspunkt i følgende kilder:

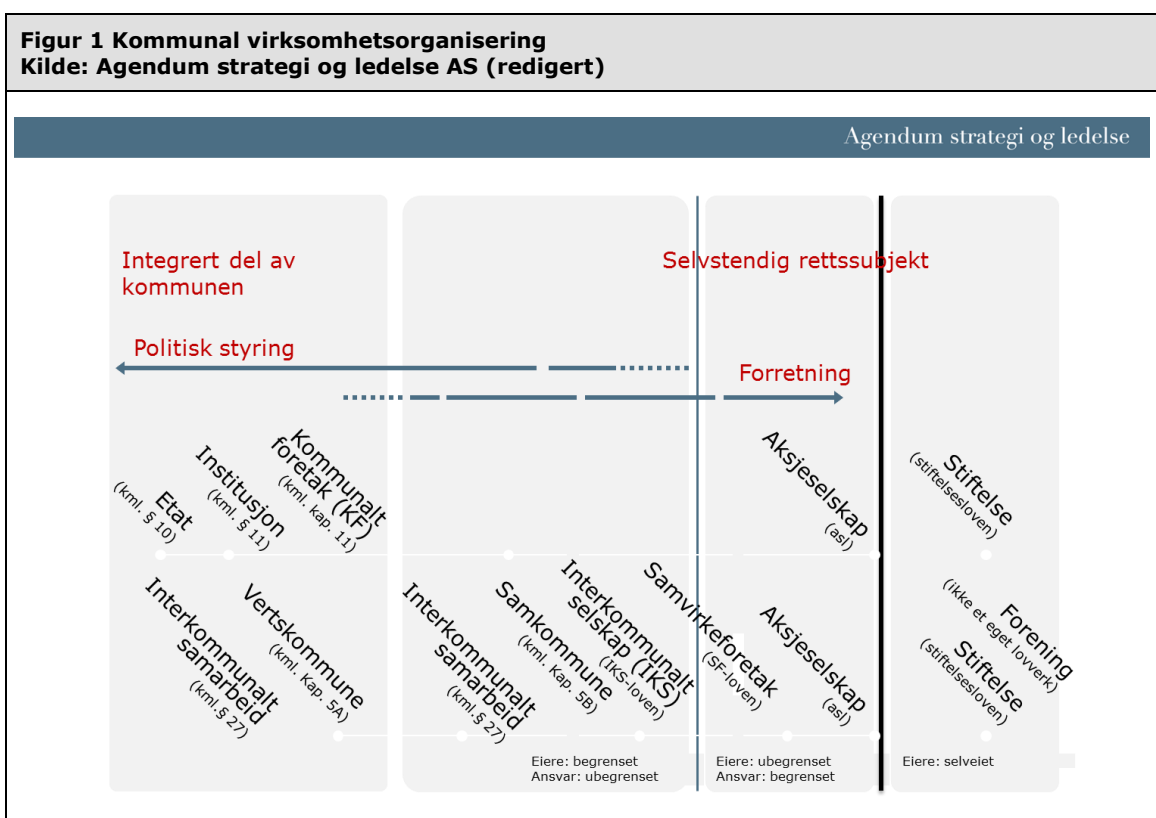
- Kommunens saker og vedtak om eierskap og eierstrategier, herunder:
 - Kommunens eierskapsmelding
 - Kommunens overordnede eierstrategier
 - Regler for eierstyringen
- Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- NIBR Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

Metodisk har vi benyttet intervjuer, spørreskjema og dokumentgransking. Vi har tatt med en nærmere informasjon om selskapskontroll og metode i [vedlegg](#). Det er der også en dokumentliste. Kontrollkriterier (kilder) er nærmere omtalt i faktadelen. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare kontrollens formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 ORGANISASJONS- OG SELSKAPSFORMER

Nedenfor har vi tatt med en figur som viser hvordan kommunen kan velge å organisere sin egen virksomhet. Organiseringen øverst gjelder kommunen som «eneeier», mens organiseringen nederst omfatter flere eierkommuner eller andre eiere. Muligheten til eierstyring er sterkest til venstre i figuren, for så å falle bortover.



Etat/avdeling e.l. og institusjon er virksomheter i selve kommunen. Etat/avdeling e.l. er den vanlige organiseringen i en kommune (og følger av kommuneloven § 10). Institusjon er en kommunal enhet organisert med eget styre (iht. kommuneloven § 11). Slike enheter er av mer samfunnsmessig karakter (eksempelvis skole, helseinstitusjon o.l.). Etablering av kommunale foretak (KF) etter kommunelovens kapittel 11 er en beslutning om hvordan kommunen vil organisere sin egen virksomhet og tjenesteproduksjon på. Det er en organisasjonsform som er utformet med tanke på organisering av mer forretningspreget virksomhet, men hvor det allikevel er et ønske om å knytte virksomheten tettere opp til de sentrale kommunale organene.²

² Kommunalt foretak avløste i sin tid organisasjonsformen kommunal bedrift i kommuneloven § 11.

Aksjeselskapsformen kan anses godt tilpasset for virksomheter som opererer i et marked med risiko- og konkurranseeksponering. IKS-formen kan anses godt tilpasset for virksomheter som håndterer kommunale oppgaver i egenregi for eierne (deltakerne) og hvor det ellers ikke er aktuelt med fortjeneste/utbytte (typisk virksomheter som driver med kultur, idrett eller under selvkostregimet). Slike selskap opprettes gjerne når dette gir en effektivitet i kommunenes tjenesteproduksjon. Dersom det drives næring med fortjeneste/utbyttmuligheter i et IKS, vil dette ofte være skilt ut i heleide datterselskaper som er aksjeselskaper. Interkommunalt samarbeid gjelder selskaper til løsning av felles kommunale oppgaver. Dette står to steder i figuren. Dette skyldes at samarbeidet både kan være en del av kommunen eller et eget juridisk selskap (IS). Hvorvidt et interkommunalt samarbeid er et eget juridisk selskap, avhenger av selskapsets selvstendighet i forhold til kommunene.

Samvirkeforetak, samkommune og vertskommune er egne organisasjonsformer. Samvirkeforetak er eid og styrt av medlemmene som har nytte av den virksomhet som drives. Det er særlig utbredt innen detaljhandel, landbruk, bolig og fiskeri, men har vært lite brukt av kommunene. Samkommune er et forpliktende samarbeid inngått mellom to eller flere kommuner for å løse felles oppgaver. Det er nesten ingen kommuner organisert som samkommune. Organisasjonsformen er på veg ut. Dette skyldes arbeidet med kommunereformen hvor kommunesammenslåing anses som et bedre alternativ enn samkommune. Vertskommune går ut på at flere kommuner overlater til en bestemt kommune – vertskommune – å utføre oppgaver for disse kommunene. Vertskommune er en del av kommunen.

Opprettelsen av foreninger og stiftelser har ett eller flere bestemte formål. Dette kan være av humanitær, sosial, økonomisk eller annen art.

MOTIVER FOR SELSKAPSDANNELSER

Selskapsdannelsene begrunnes gjerne i fem ulike motiver. Vi har listet disse opp i tabellen nedenunder. Motivene for etableringen av selskaper er imidlertid ofte sammensatte.

Tabell 1 Generelle motiver for eierskap

Motiver for eierskap (kommunale selskaper):

- Finansielt motivert (økonomisk utbytte/reduert økonomisk risiko)
- Effektivisering av tjenesteproduksjonen (fellesløsninger)
- Samfunnsøkonomisk motivert (samfunnsøkonomiske resultater)
- Politisk motivert (posisjonere kommunen/regionen)
- Regionalpolitisk motivert (posisjonere regionen)

2.2 KOMMUNENS SELSKAPER

Rapporten tar i **hovedsak** for seg aksjeselskaper og interkommunale selskaper kommunen har direkte eierandeler i, og eierrepresentantenes oppfølging av selskapene. Dette utgjør 7 selskaper. Kommunen har eierinteresser i andre selskapsformer (5 selskaper), men dette er selskaper med mange eiere/deltakere og som ikke produserer viktige kommunale tjenester.

FORMÅLET MED SELSKAPSDANNELSEN OG VALG AV SELSKAPSFORM

De fleste kommunale selskapsdannelser er et resultat av en fellessatsing av kommunene. Ofte vil det ligge flere motiver til grunn for at kommunene etablerer et foretak eller selskap, eller går inn som medeier eller deltaker sammen med andre. Sokndal kommune har pr. i dag ingen eierandeler i selskaper som er rent finansielt motivert. Eierandelen i Dalane Energi AS kan kategoriseres som både finansielt- og samfunnsøkonomisk motivert. Alle selskapene hvor kommunen har eierandeler, har flere eiere. Selskapenes formål (nedtegnet i vedtekter/selskapsavtaler) er felles for alle eierne.

Motiver for kommunens eierskap i det enkelte selskap (selskapsdannelsen) og valg av selskapsform fremkommer av saksutredningene som i sin tid ble utarbeidet. Det samme gjelder kommunens motiver for å gå inn på eiersiden i eksisterende selskaper. Dette siste vil kunne være aktuelt fra tid til annen. Eierne står ganske fritt i valg av selskapsform. Aksjeselskapsformen er imidlertid lovkrav/anbefaling for en rekke typer virksomheter (energiproduksjon, arbeidsmarkedsbedrifter og bompengeselskaper).

Eablering av datterselskaper

Datterselskap etableres gjerne som følge av at en ønsker å skille ut spesifiserte deler av virksomheten, hvor oppfølging med egne regnskaper og rapporteringer anses hensiktsmessig. Et annet forhold er at dette også skal motvirke krysssubsidiering. I tillegg kan det være risikomessige og skattemessige grunner.

Oppretting av datterselskap foretas av morselskapet, men må være hjemlet/tillatt iht. vedtekter/selskapsavtaler. Dette trenger ikke å stå direkte. Det kan formuleres som at selskapet kan delta (investere) i andre samarbeidspartnere/selskaper som har tilknytning til formålet. Eierne i morselskapet vil normalt ikke godkjenne selve opprettingen.

KOMMUNENS DIREKTE EIERSKAP I AKSJE- OG INTERKOMMUNALE SELSKAPER

Tabell 2 Oversikt over kommunens aksje- og interkommunale selskaper (direkte eierskap)

Selskaper	Eierandel
Aksjeselskaper	
Svåheia Eiendom AS	19,00 %
Dalane Energi AS	13,62 %
Uninor AS	11,90 %
Magma Geopark AS	10,43 %
Interkommunale selskaper	
Dalane Miljøverk IKS (DIM)	18,50 %
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA)	1,16 %
Rogaland Revisjon IKS	0,93 %

Dalane Energi AS er en omdanning av Dalane Energi (IKS). Aksjeselskapet ble stiftet 22.06.2016 med en aksjekapital på 50 millioner kroner. Dalane Miljøverk IKS vil også bli omdannet til et AS. Her vil det videre komme en sammenslåing med selskapene IRS Miljø og Renovasjonsselskapet for Farsund og Lyngdal.

I vedlegg har vi for de samme selskapene vist selskapenes driftsinntekter og driftsresultater samt kommunens bokførte verdi for selskapene (sist tilgjengelige regnskapsår 2016).

Kommunen er også med i Biblioteksentralen SA, Landbrukssenteret SA, Opplæringskontoret i Dalane SA, Dalane Friluftsråd IS og KLP. I tillegg er kommunen involvert i en rekke foreninger og stiftelser.

Selskapenes formål

Selskapenes formål er nedtegnet i formålsparagrafene i vedtektene/selskapsavtalene og er felles for eierne. Formålene spenner over flere typer virksomheter, men de er primært regionalrettet. Det nevnes spesielt energi, avfall, arbeidsmarked og kultur.

KOMMUNENS INDIREKTE EIERSKAP (DATTERSELSKAPER MV.)

Kommunen har indirekte eierskap i flere selskaper. Indirekte eierskap er når kommunens selskaper har eierandeler i andre selskaper (datterselskaper, datterdatterselskaper, tilknyttede selskaper etc.).³ I tillegg kan selskapene ha eierandeler i hverandre og kommunen vil derfor også kunne ha et visst indirekte eierskap på den måten. Det er selskapene Dalane Energi AS, Dalane Miljøverk IKS og Uninor AS som har datterselskaper mv. Eierorganet i datterselskaper vil ofte være styret i morselskapet. Dette gjelder spesielt for heleide datterselskaper. Styret i morselskapet står da for eieroppfølgingen.

Vi har ikke ved denne rapporten sett nærmere på det indirekte eierskapet. Men det er gjerne bare driftsmessige forhold som ligger under datterselskaper mv. Eieroppfølgingen av disse selskapene vil derfor i mindre grad omfatte politiske saker.

³ Datterselskaper og datterdatterselskaper er selskaper som er over 50 % eid/kontrollert av et annet selskap (morselskapet). Det vises til aksjeloven § 1-3. Som tilknyttet selskap regnes selskap hvor morselskapet har betydelig innflytelse. Betydelig innflytelse anses normalt å foreligge når morselskapet eier/kontrollerer minst 20 % av aksjene. Det vises til regnskapsloven § 1-4.

KOMMUNALE FORETAK

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt, og er formelt sett utenfor rekkevidden av selskapskontroll iht. lovreglene. Sokndal kommune har ikke kommunale foretak.

Ved kommunale foretak vil kontrollutvalget ha samme ansvar og myndighet som overfor andre deler av kommunens egen forvaltning. Hele kommunestyret utgjør eierorganet for kommunale foretak. Foretakenes styrer er følgelig direkte underordnet kommunestyret. Dette kan skape visse habilitetskonflikter i den grad styremedlemmene også er kommunestyremedlemmer. I høringsforslag til ny kommunelov kan ikke medlemmer av kommunestyret sitte i styrer for kommunale foretak.

FORENINGER OG STIFTELSE

Foreninger og stiftelser er selveide, og eierstyring kan derfor i prinsippet ikke foretas.⁴

Begrepet «foreninger» omfatter mange forskjellige typer av sammenslutninger. Felles for dem alle er at det ikke er ett lovverk som regulerer «foreningsretten» eller de juridiske spørsmål knyttet til slike foreninger. Foreninger har medlemmer som har demokratiske rettigheter knyttet til forvaltningen av foreningen. Sammen utgjør medlemmene årsmøtet, som er foreningens øverste organ. En forening har ikke grunnlag i en formuesverdi, men i et formål som medlemmene har sluttet seg sammen for å fremme.

For stiftelser er det utarbeidet ett eget lovverk.⁵ I stiftelsesloven § 7 er det bestemmelser om stiftelsestilsyn, som skal føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven. Styret er øverste organ. Det er ikke noe årsmøte e.l. I vedtektene kan det bestemmes at stiftelsen skal ha andre organer enn styre og daglig leder, jf. stiftelsesloven § 36. Her står det bl.a. at disse organene kan få tildelt myndighet til å velge/avsette styremedlemmer, føre tilsyn eller avslutte gransking av stiftelsen. Kommunen rår ikke over formuesverdien i stiftelsen.

Administrasjonen/rådmannen kjenner ikke til at det er vedtaksført innsynsmuligheter i foreninger og stiftelser eller stilt krav om dette ved ev. kommunale tilskudd.

⁴ Jf. artikkel i Kommunerevisoren nr. 3/2006 av Jostein Selle i KRD. Et utdrag fra artikkelen er tatt med i vedlegg.

⁵ En stiftelse kan være en alminnelig stiftelse eller en næringsdrivende stiftelse. Næringsdrivende stiftelser har næringsvirksomhet som formål eller driver med næringsvirksomhet direkte eller indirekte, jf. stiftelsesloven § 4. I høringsforslag til ny stiftelseslov foreslås det å oppheve skillet mellom alminnelige og næringsdrivende stiftelser, dvs. at næringsdrivende stiftelser ikke lenger skal være en egen kategori. Et legat er ikke så ulikt en stiftelse, men det er ikke noen selskapsform. Et legat har som formål å tildele midler fra en pengegave til personer som oppfyller bestemte kriterier.

SELSKAPSKONTROLLER

En selskapskontroll av et selskap vil omfatte dette selskapet og heleide datterselskaper. Andre datterselskaper og tilknyttede selskaper vil bli omtalt, men i utgangspunktet ikke spesielt kontrollert. Dette kommer an på hvilken drift/funksjon som er lagt i disse selskapene.

Selskapskontroll (med forvaltningsrevisjon) kan bare foretas av heleide selskaper. Det er innsynsrett for revisor i heleide selskaper iht. kommuneloven § 80. Heleide selskaper er *her* aksjeselskaper eid kun av (fylkes)kommuner, interkommunale selskaper (IKS'er) og interkommunale samarbeid (IS'er). I deleide selskaper vil det også være andre typer eiere (eksempelvis private eller staten). I deleide selskaper kan det ikke kreves innsyn etter lovreglene. Dette gjelder uansett hvor liten/stor de andre eiernes eierandeler er. I slike tilfeller må selskapskontrollen basere seg på innsyn i åpne kilder (offentlig informasjon), alternativt på et utvidet innsyn etter særskilt avtale med de øvrige eierne. Innsynsrett kan en sjelden gang være vedtektsfestet.

Det er siden 2004 utført selskapskontroller (med forvaltningsrevisjon) i 5 av kommunens selskaper. Dalane Miljøverk IKS har hatt to selskapskontroller i perioden.

Dette er følgende selskapskontroller:

- Dalane Miljøverk IKS (2006)
- Uninor AS (2010) ⁶
- Dalane Energi IKS (2011)
- Rogaland Revisjon IKS (2011) ⁷
- Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (2013)
- Dalane Miljøverk IKS (2015)

Det er under arbeid en ny selskapskontroll (med forvaltningsrevisjon) av Uninor AS.

EIERSKAPSSAKER I FORMANNSKAPET/KOMMUNESTYRET

Formannskapet/kommunestyret har behandlet 13 eierskapssaker de siste 4 årene.

Formannskaps- og kommunestyresaker 2014-2017 (saker pr. 30.09.2017)

Kilde: Kommunens nettsider (politiske saker)

Vi har bare tatt med saker med selskaper som kommunen eier (dvs. AS, IKS, IS, SA).

Innkallinger/protokoller eierorganer, referatsaker og saker som gjelder kommunens valg av styremedlemmer og eierrepresentanter i selskapene er ikke tatt med.

⁶ Uninor AS hadde på den tiden også private eiere, men hvor vi fikk avtale om innsyn med de private eierne.

⁷ Selskapskontroll utført av ReVisor AS.

FORMANNSKAPET	KOMMUNESTYRET	SAK
22.04.16 – 014/14	05.05.14 – 019/14	Søknad - Omgjøring av ansvarlig lån til egenkapital – Uninor AS
22.04.16 – 015/14	05.05.14 – 021/14	Eieravtale Dalane Energi IKS 2014
17.03.15 – 016/15	23.03.15 – 013/15	Revidert Selskapsavtale for Dalane Miljøverk IKS
17.03.15 – 021/15	23.03.15 – 012/15	Selskapsavtale for Dalane Energi IKS
	04.05.15 – 029/15	Rapport selskapskontroll - Dalane Miljøverk IKS (DIM)
	15.06.15 – 036/15	Dalane Energi IKS - Framtidig organisering av selskapet
	09.05.16 – 037/16	Oppfølging av rapport - Dalane Miljøverk IKS
31.05.16 – 034/16	13.06.16 – 051/16	Forslag til aksjonæravtale og vedtekter i Dalane Energi AS
13.06.16 – 042/16	13.06.16 – 052/16	Omdanningsavtale for Dalane Energi til AS
28.11.16 – 066/16	12.12.16 – 096/16	Eierskapsmelding 2016
	08.05.17 – 021/17	Dalane Miljøverk fra IKS til AS
	08.05.17 – 022/17	Forslag fra DIM om etablering av et felles administrasjonsselskap
	18.09.17 – 045/17	Endring av eierforhold og eierandel - Interkommunalt Arkiv i Rogaland (IKA)

2.3 KOMMUNENS EIERSKAPSPOLITIKK

Eierstyring innebærer at eier av selskapet fokuserer på rollen som (offentlig) eier, og betydningen av å utøve en aktiv og langsiktig eierstrategi. Ved å sette klare mål for hensikten med eierskapet, gis styret tydelige styringssignaler. Aktiv og langsiktig eierstyring, med klart uttrykte forventninger om resultatoppnåelse og ambisjoner, krever at kommunen har definerte prinsipper for godt eierskap.

Eierskapspolitikken skal gi en samlet oversikt over kommunens eierinteresser og elementene i eierskapspolitikken, og skal inneholde dokument som er knyttet til utøvelsen av eierskapet. Målsettingen er å øke kunnskapen om kommunen sin rolle som eier og rammen for styring og kontroll av virksomheten i selskapene. Eierskapspolitikken skal kunne brukes som et oppslagsverk i det løpende arbeidet med eierskap.

Vi vurderer i dette punktet det som går på kommunens eierskapsmelding, overordnede eierstrategier (kommunens eierstrategi) og selskaps-spesifikke eierstrategier. Dette er inndelt hver for seg i tre deler. For innholdet i eierskapsmeldingen er det klare revisjonskriterier. Overordnede eierstrategier og selskaps-spesifikke eierstrategier er opp til hhv. kommunen og eierne selv å bestemme. Vi har imidlertid vurdert dette opp mot hva andre kommuner har funnet formålstjenlig og hva som ellers kan anses hensiktsmessig.

KONTROLLKRITERIER EIERSKAPSMELDING

KS anbefaling

Tabell 3 Anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger (KS anbefaling nr. 4)

UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

Disse prinsippene bør gjenspeile selskapet sett i sammenheng med kommunens totale virksomhet og være kommunisert og tilgjengelig, ikke bare for selskapets organer, men også for kommunens innbyggere. Eierskapsmeldingen gir også et godt grunnlag for en politisk gjennomgang av all virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Eierskapsmeldingen skal behandles i kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal primært omhandle selskapene der kommunen er hel- eller deleier, men bør også reflektere styringen av de interkommunale samarbeidene.

Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.⁸
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverden.

Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.⁹

KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING (2016)

Kommunens eierskapsmelding er fra 2016. Dette er første gang kommunen utarbeidet en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen og rådmannens anbefalinger i saken ble vedtatt av kommunestyret i desember 2016.¹⁰

Eierskapsmeldingen inneholder bl.a. følgende:

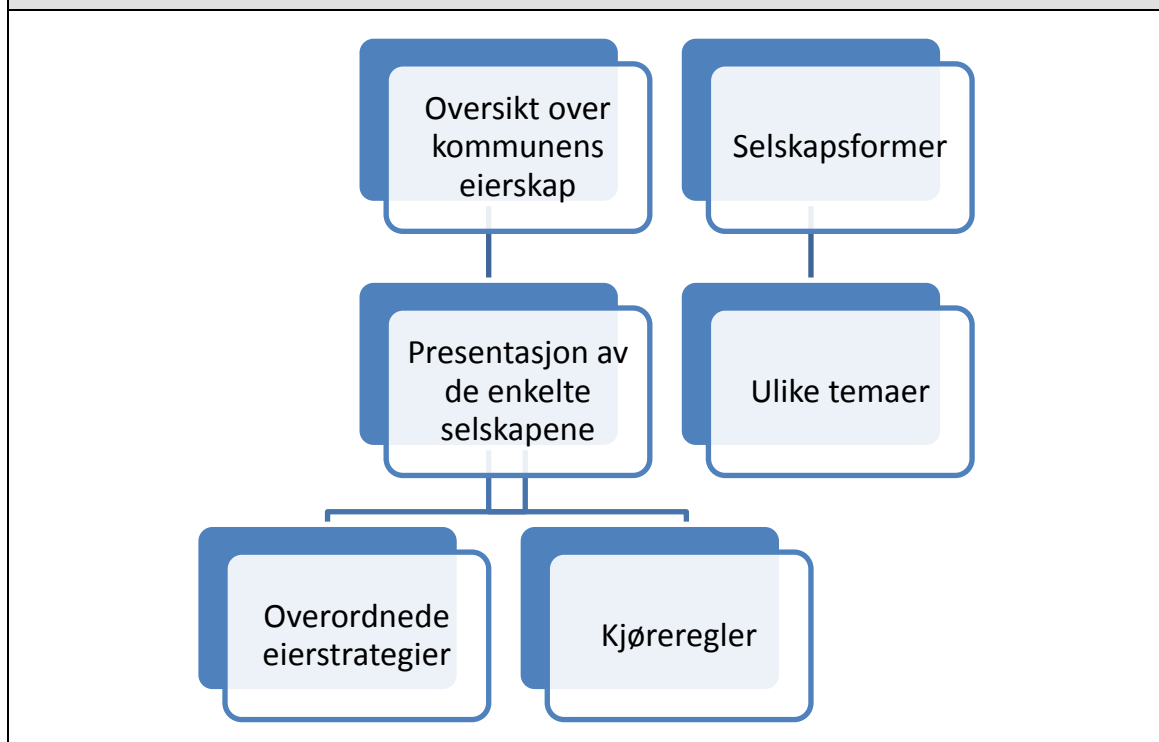
- Oversikt over kommunens eierskap (konsernstrukturen)
- Presentasjon av de enkelte selskapene
- Overordnede eierstrategier
- Kjøreregler
- Selskapene i konsernstrukturen
- Om selskapsformer og ulike temaer

Vi har i vedlegg tatt med innholdsfortegnelsen til eierskapsmeldingen.

⁸ Dette trenger ikke stå eksplisitt, men vil være en naturlig del i forbindelse med saken om eierskapsmeldingen.

⁹ Vi antar at dette kan være noe vanskelig å få til i praksis. Kommunenes overordnede eierstrategier i eierskapsmeldingene er gjerne noe ulike. Kommunene i vår region har heller satset på «felles» eierstrategier for selskapene.

¹⁰ Kommunestyret KST sak 096/16 fra 12.12.2016. Formannskapet FSK sak 066/16 fra 28.11.2016.

Innholdet i eierskapsmeldingen kan også vises slik:**Figur 2 Oversikt over innholdet i kommunens eierskapsmelding (2016)**

Presentasjonen av de enkelte selskapene omfatter også en vurdering av eierstrategi og eierskap (pr. selskap). Ulike temaer omfatter bl.a. valg av selskapsform, roller/rollefordeling mellom eiere og styret, etablering av eierstrategier (eiere og selskap) og motiver for eierskap.

I selve eierskapsmeldingen står det at den bør utarbeides hvert andre år.

Forslag til vedtak i saken er kommunens overordnede eierstrategier. Disse ble enstemmig tiltrådt både av formannskapet og kommunestyret. Vi har omtalt overordnede eierstrategier i neste punkt.

Revisjonens vurderinger

Innholdet i kommunens eierskapsmelding dekker det som står i KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger.

Iht. KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger bør kommunestyrene hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. Det kan likevel være mest praktisk å velge en tids-horisont på fire år (én gang i valgperioden) for at kommunen sin rolle som strategisk og langsiktig eier blir ivarettatt på en god måte, men at det samtidig bestemmes at det ved spesielle situasjoner vil kunne være behov for en hyppigere revidering. Vi anser i så fall at praksisen ligger innenfor KS sin anbefaling. Det nevnes her også at det er på høring ny kommunelov. Lovutvalget foreslår å innføre et krav om at kommunene skal utarbeide eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen skal utarbeides minst én gang i valgperioden.

Vi tar ellers med at eierskapsmeldingen er vanskelig tilgjengelig. Den fremgår ikke på kommunens nettsider og kan heller ikke søkes frem der. Den kan hentes under kommunens møteplan og sakslister (politiske saker for november/desember 2016), men dette forutsetter at en vet om dette. KS anbefaler at kommunens eierskapsmelding /overordnede eierstrategier er kommunisert og tilgjengelig både for selskapets organer og kommunens innbyggere.

Anbefalinger

- Kommunen bør sørge for at eierskapsmeldingen jevnlig revideres. Dette kan gjerne være én gang i valgperioden dvs. i tråd med forslaget til ny kommunelov.
- Eierskapsmeldingen bør være enkelt tilgjengelig på kommunens nettsider.

KOMMUNENS OVERORDNEDE EIERSTRATEGIER (PRINSIPPER FOR GODT EIERSKAP)

Kommunene har ved utarbeidelsen av sine overordnede eierstrategier gjerne tatt utgangspunkt i statens eierstrategier, etter hvert også med innslag fra KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.¹¹ Her kan kommunene ha utarbeidet nærmere bestemmelser om selskapenes styre, krav til styrets arbeid, generelle mål- og resultatkrav til kommunens selskaper, vurdering av om kommunen skal gå inn som eier i selskaper eller selge seg ut av selskaper.

Kommunens overordnede eierstrategier fremkommer av eierskapsmeldingen¹²**Tabell 4 Kommunens overordnede eierstrategier - Kilde: KST sak 096/16 fra 12.12.16****Sokndal kommune og prinsipper for eierstyring¹³**

1. Kommunen skal være en krevende og aktiv eier med klare mål og strategier for sitt eierskap.
2. Valg av selskapsform skal baseres på en grundig vurdering av kommunens behov, styringsbehov og mål for virksomheten.
3. Målet for selskapsorganisering er å oppnå kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på tjenester, og en god ansvars- og oppgavefordeling i kommunen.
4. Kommunen, sammen med øvrige eiere, skal angi visjon og mål for selskapet.
5. Selskapenes kapitalstruktur skal være tilpasset formålet med eierskapet.
6. Selskapene skal være bevisst sitt samfunnsansvar.
7. Kommunens eierskap skal være basert på åpenhet og meroffentlighet.
8. Kommunen vil be sine eierrepresentanter i IKS'er og AS'er arbeide for at selskapene, som ikke har etiske retningslinjer, lager etiske retningslinjer for virksomheten.
9. Kommunens interesser skal fremmes gjennom selskapene sine eierorganer.
10. Det skal etableres et system hvor eierrepresentantene gjennomfører forhåndsdrøftinger i viktige saker og gir rask tilbakemelding til eierkommunene.
11. Styresammensetningen bør bygge på kompetanse og mangfold ut fra selskapets behov. Styreutnevnelser i de enkelte selskaper bør foretas på grunnlag av en valgkomité oppnevnt av eierne hvor det foretas særskilte habilitets- og kompetansevurderinger av styrekandidatene.
12. Styret har ansvar for at selskapet har god intern kontroll, gode systemer for risikostyring og informative nettsider for både innbyggere, kunder og eiere.
13. Styret er ansvarlig for å realisere visjon og mål satt av eierne.
14. Lønnsnivået i selskapet bør være konkurransedyktig uten å være lønnsledende.
15. Opplæring av kommunalt valgte styremedlemmer og kommunalt valgte representanter i representantskap, generalforsamling og årsmøte er et kommunalt ansvar. Medlemmene/eierrepresentantene skal minst én gang i hver kommunestyreperiode gjennomgå nødvendig opplæring om kommunalt eierskap samt rollefordeling mellom eiere, styre, representantskap, generalforsamling og årsmøte. Opplæringen bør være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.
16. I selskaper av en viss størrelse, hvor kommunen har et eierskap, bør eierkommunene arbeide for at selskapet tar inn lærling(er).
17. Eierne må sikre at lovverket følges med krav om 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene for både interkommunale selskap, aksjeselskap og aksjeselskap hvor kommuner og har eiermajoritet.
18. Innkalling til møter i representantskap, generalforsamling og årsmøter skal sendes til kommunens postmottak med kopi til ordfører og rådmann.
19. Det vises også til KS sine 19 anbefalinger vedrørende kommunalt eierskap som utfyller og supplerer ovenstående punkt, jf. vedlegg 1.

Revisjonens vurderinger

Sokndal kommune sine overordnede eierstrategier har med sentrale elementer fra statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

¹¹ Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over statens eierstrategier (prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse) og en oversikt over alle KS sine anbefalinger. KS sine anbefalinger er utviklet av KS Eierforum (nå inngått i KS sin ordinære virksomhet) og justeres og revideres etter behov. Siste versjon er fra november 2015. Anbefalingene dekker i utgangspunktet områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis.

¹² Eierskapsmeldingen side 49.

¹³ Iht. saksfremlegget. Nr. 15 og nr. 16 er blitt noe korrigert/rettet ut fra det som står i eierskapsmeldingen (side 49).

Kommunens overordnede eierstrategier er gjeldende for kommunens eier- og styre-representanter, som forutsettes å være kjent med disse. Dette gjelder spesielt ettersom de overordnede eierstrategier ble vedtatt av kommunestyret i desember 2016.

I kommunens overordnede eierstrategier vises det til KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Vi anser det også formålstjenlig at kommunen viser i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger. Flere kommuner har valgt å ta inn sitt forhold til anbefalingene i sin eierskapsmelding.¹⁴

Anbefaling

- Kommunen bør vise i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Dette kan inntas i eierskapsmeldingen.

SELSKAPSSPESIFIKKE EIERSTRATEGIER

Selskaps-spesifikke eierstrategier er i utgangspunktet felles for de kommunale eierne ved at det utarbeides forslag til felles eierstrategier. Forslagene utarbeides i samråd mellom kommunenes administrasjon og selskapene. Ved den politiske behandlingen i kommunene, kan det imidlertid komme enkelte endringer/tillegg.

Det er utarbeidet selskaps-spesifikke eierstrategier for to av kommunens selskaper. Dette er Rogaland Revisjon IKS (2012) og Dalane Energi AS (2013)¹⁵.

Eierstrategiene er ganske likt oppbygd (MAL). Forslaget til Rogaland Revisjon ble utarbeidet av den interkommunale eierskapsgruppen i Sør-Rogaland.¹⁶ Sokndal er ikke med i eierskapsgruppen. Forslaget til Dalane Energi ble utarbeidet av et eget arbeidsutvalg. Utvalget var opprettet av selskapets representantskap.

Administrasjonen har i sin tid fått tilsendt forslaget til eierstrategi for Rogaland Revisjon, men det har ikke gått videre til politisk behandling. Vi har sett at det samme har skjedd hos andre kommuner utenfor den interkommunale eierskapsgruppen. Forslaget til eierstrategi for Dalane Energi ble behandlet av kommunestyret 16.09.2013.

Revisjonens vurderinger

Kommunestyret har behandlet eierstrategien for Dalane Energi, men ikke for Rogaland Revisjon. Vi ser for oss at administrasjonen innhenter forslaget til eierstrategi for Rogaland Revisjon, som ble utarbeidet av den interkommunale eierskapsgruppen i Sør-Rogaland august 2012. Forslaget kan da behandles av kommunestyret. Eierstrategien blir dermed kjent og forankret politisk.

¹⁴ Vi har i vedlegg tatt med et eksempel fra Sola kommune. Vi har kalt dette for «Status på godt kommunalt eierskap».

¹⁵ På den tiden var Dalane Energi et IKS. Selskapet ble i 2016 omdannet til et AS.

¹⁶ Eierskapsgruppen er administrativ og består av kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger, Strand (ny i 2016) og Time, samt Rogaland fylkeskommune. Rådmennene bruker en felles arbeidsgruppe i sitt saksforberedende arbeid i eierskaps-spørsmål. Dette gjelder eksempelvis selskaper som kommunene eier sammen.

2.4 KOMMUNENS REGLER FOR EIERSTYRINGEN

Kommunens forventninger til selskapene fremgår av selskapenes vedtekter/selskapsavtaler, kommunens eierskapsmelding (overordnede eierstrategier) og eierstrategier for det enkelte selskap (for de selskaper som har dette). Styret og den daglige ledelsen i selskapene har et ansvar for å realisere forventningene.

Kontrollkriterier regler for eierstyringen

Kommunen skal utøve eierstyring i eierorganet og ikke gripe inn i styrets myndighetsområde og den daglige ledelsen av selskapene. Det vises til bestemmelser i aksjeloven og IKS-loven.¹⁷

Kommunens regler for eierstyringen

I kommunens eierskapsmelding er det tatt med noen regler for eierstyringen. Kommunen har kalt dette for arbeidsformer for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen. Disse reglene gjaldt for øvrig også tidligere, men uten at de var formelt nedskrevet.

Tabell 5 Kommunens regler for eierstyringen - Kommunens eierskapsmelding (2016)

Arbeidsformer for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen

De valgte representantenes roller

- a) De valgte representantene skal ivareta kommunens interesser gjennom en aktiv deltakelse i selskapenes eierorgan.
- b) I styrene løses oppgaver til beste for selskapets utvikling og i samsvar med eiernes styreinstruks/eierkrav.
- c) Der det er mer enn 1 representant valgt av Sokndal kommunestyre i representantskapet /generalforsamlingen, skal det utpekes en fraksjonsleder som har særlig ansvaret for koordinering i forkant av eiermøter i selskapet.
- d) I enkeltsaker av prinsipiell og stor betydning kan kommunestyret og/eller formannskapet instruere sine representanter i representantskapet/generalforsamlingen.

I tillegg kommer politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene

Før møter i selskapene kan/skal de valgte representantene fra Sokndal kommune få politiske avklaringer. Dette gjelder spesielt i saker av uvanlig art eller stor betydning.

Den politiske avklaringen består av innmelding av sak, avklaring og tilbakemelding. Ordfører og rådmann står her sentralt.

¹⁷ Det vises spesielt til aksjeloven §§ 5-1, 6-12 og 6-14 og IKS-loven §§ 7, 13 og 14.

Iht. eierskapsmeldingen kan den politiske avklaringen skje på følgende måte:

Tabell 6 Politiske avklaringer før eiermøter - Kommunens eierskapsmelding (2016)		
Politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene:		
Innmelding av sak	Avklaring	Tilbakemelding
Eierrepresentanten melder inn sak til ordføreren senest fredag før formannskapet.	Ordfører er ansvarlig for nødvendig avklaring. Ordfører skal i slike saker så langt som mulig søke råd hos partienes gruppeledere. Rådmannen bistår ordfører.	Blir sak under eventuelt for åpen eller lukket dør i formannskapet. Formannskapet foretar den nødvendige avklaring og skal i neste møte få en tilbakerapportering om utfallet.
Eierrepresentanten melder inn hastesak til ordfører.	Ordfører er ansvarlig for nødvendig avklaring. Ordfører skal i slike saker så langt som mulig søke råd hos partienes gruppeledere. Rådmannen bistår ordfører.	Ordfører gir svar til representanten. Svaret er kommunens råd/syn på saken som eierrepresentanten må forholde seg til.
Representanten melder spørsmål om en sak til oppklaring.	Sekretariatsfunksjon hos rådmannen (fast kontakt).	Rådmannen gir svar.

Det ovenstående er ikke formulert som obligatoriske regler, men vil være den normale saksgangen hos kommunen ved politiske avklaringer før eiermøter i selskapene. På oppstartsmøtet med kommunen ble det opplyst at saksgangen i Dalane Energi som IKS, var at sakene først var i representantskapet og dernest kommunestyret. Representantskapet kunne dermed «binde» kommunestyret. Dette er grunnen til at det ovenstående ikke er formulert som obligatoriske regler.

Som en del av kommunens overordnede eierstrategier (omtalt foran) er det også tatt med noen regler for eierstyringen.

- Kommunens interesser skal fremmes gjennom selskapene sine eierorganer.
- Det skal etableres et system hvor eierrepresentantene gjennomfører forhåndsdrøftinger i viktige saker og gir rask tilbakemelding til eierkommunene.

Revisjonens vurderinger

Kommunens regler for eierstyringen legger grunnlag for en god eierstyring og de følger lovreglene om hva som er eiers og styrets roller. Vi vil likevel foreslå at det som står om politiske avklaringer før eiermøter gjøres obligatorisk. Det blir dermed klare og tydelige regler for hvordan politiske avklaringer skal foretas i forkant av eiermøter i selskapene og for eventuell instruering av eierrepresentantene. På denne måten avklares det alltid på forhånd hva som er kommunens standpunkt i store saker. Sakene skal deretter behandles av alle eierne ved møter i det formelle eierorganet (generalforsamlingen/representantskapet).

Anbefaling

- Kommunens regler i eierskapsmeldingen om politiske avklaringer før eiermøter bør gjøres obligatorisk.

2.5 KOMMUNENS REGLER FOR SELSKAPSRAPPORTERINGEN

Kontrollkriterier regler for selskapsrapporteringen

Det er ikke noen klare revisjonskriterier når det gjelder selskapsrapporteringen, men vi har sett på hva andre kommuner har funnet formålstjenlig.

Kommunens regler for selskapsrapporteringen

**Tabell 7 Kommunens regler for selskapsrapporteringen
Kommunens eierskapsmelding (2016)**

Rapportering og utvikling av eierskapet for Sokndal kommune

Det etableres følgende rutine for et årlig kommunestyremøte hvor selskapene (IKS'er, SA'er og AS'er) samles og presenterer seg for kommunestyret – årsregnskap, status fremtidige prosjekter etc.

- a) Årsrapport og årsregnskap fra selskapene legges frem for kommunestyret.
- b) Kommunestyrets møte i oktober forbeholdes eiermøte.
- c) Rådmannen anbefaler at eierskapsmelding fremmes for politisk behandling hvert andre år.

Kommunestyrets første eiermøte iht. reglene i eierskapsmeldingen, skal etter planen foretas i oktober 2018. Det om eierskapsmelding har vi omtalt foran under punkt 2.3 om kommunens eierskapspolitikk.

Kommunestyrets egne uformelle eiermøter med selskapene

Kommunestyret har sett det hensiktsmessig/nyttig å gjennomføre uformelle kontaktmøter med selskapene. Dette fremkommer nå av egne regler i eierskapsmeldingen, men ble også tidvis tidligere praktisert for viktige selskaper. Slike kontaktmøter er uforpliktende for selskapets organer og det skal ikke her gis instruksjoner og signaler til styret og daglig leder. Kontaktmøter skal foretas i forbindelse med det årlige eiermøte.

Revisjonens vurderinger

Kommunen har i sine regler for selskapsrapporteringen lagt opp til å skille behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen. Et slikt skille mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene legger til rette for en grundigere politisk behandling av eierskapspolitikken, herunder en nærmere vurdering av i hvilken grad kommunen skal gå ut av/inn i selskaper. Det er da heller ikke nødvendig at eierskapsmeldingen har med en egen selskapsrapportering.

Kommunestyret skal fra nå av ha et årlig eiermøte som omfatter uformelle kontaktmøter med selskapene og hvor årsrapport og årsregnskap for selskapene skal legges frem. Kontaktmøtene med selskapene er et sentralt element i den politiske eieroppfølgingen ved at kommunen kan fange opp vesentlige forhold i selskapene. Dette gir kommunen anledning til å utøve et aktivt eierskap gjennom å forberede og melde inn aktuelle saker for behandling i eierorganene. Kontaktmøter er mest aktuelt for viktige selskaper.

Det ovenstående er i tråd med hva som er gjort i andre kommuner vi har sett på.

2.6 ADMINISTRASJONENS ARBEID VED OPPFØLGING AV SELSKAPER

Rutiner ved oppfølging av selskaper gjelder det praktiske arbeidet rundt eierskapsforvaltningen. Det tenkes her på rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen, opplysninger om eierskapsforvaltningen på kommunens nettsider, arkivering av eierskapsaker og opplysninger om eierskapet i årsregnskapet (selskapsnoten). Dette tilligger kommunens administrasjon/rådmann.

Kontrollkriterier rutiner ved oppfølging av selskaper

Iht. NIBR-rapporten¹⁸ om «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» viser forskning at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. Det anbefales at kommunene utvikler kompetanse i det administrative apparatet knyttet til den folkevalgte eierstyringen, både for utvikling av rutiner og prosedyrer, og for å følge med på oppgavene og virksomhetene, og for å gi råd til folkevalgte om eierskapspolitikken.¹⁹

For kommunens informasjon om eierskapsforvaltningen kan vi vise til vår anbefaling i punkt 2.3 om at eierskapsmeldingen bør være enkelt tilgjengelig på kommunens nettsider. Informasjon om eierskapsforvaltningen og eierskapsmeldingen hører sammen. For en fullstendig arkivering av dokumenter som går til eierrepresentantene, har vi forholdt til hva som kan synes mest hensiktsmessig for kommunen (eieren). Forskrift om kommunenes årsregnskap og årsrapport krever i § 5 nr. 5 at det opplyses om aksjer og andeler i en note til årsregnskapet.

Rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen

Rådmannen utreder eierskapsaker og svarer på spørsmål om kommunens eierskapsforvaltning.

I tillegg står det en del om administrasjonen (rådmannens) støtte i eierskapsmeldingen.

Tabell 8 Administrasjonens (rådmannens) støttefunksjon i eierskapsforvaltningen Kommunens eierskapsmelding (2016)
--

<p>Administrativ støtte og koordinering</p>
--

<p>Rådmannen bistår de folkevalgte representantene, formannskapet og kommunestyret på følgende måte:</p>
--

- | |
|--|
| <p>a) Oversikt over selskapene med tilhørende vedtekter, selskapsavtaler, tjenesteavtaler og lovverk holdes løpende ajour.</p> <p>b) Rådmannen etablerer fast kontaktrutine med administrasjonen i de øvrige eierkommunene, med vekt på selskaper av stor betydning for kommunen.</p> <p>c) Rådmannen yter bistand til de valgte representantene og bistår ordfører i forbindelse med forhåndsavklaringer.</p> |
|--|

¹⁸ NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) rapport 2015:1.

¹⁹ Rapporten foreslår også å inkludere eierskapsmelding og eierstrategi i kommuneplanens samfunnsdel. Da vil eierskapspolitikken bli gjennomgått hvert år når kommuneplanen skal rulleres. Eierskapspolitikken vil få en forankring i brede politiske prosesser, der sakene blir lagt fram for sentrale politiske organer og berørte interesser, og de vil være offentlige.

Rådmannens støttefunksjon vil i praksis omfatte alt administrativt arbeid som vedrører eierskapsforvaltningen.

Informasjon om eierskapsforvaltningen på kommunens nettsider

På kommunens nettsider er det ingen informasjon om eierskapsforvaltningen.

Kommunens arkiveringsrutiner

Selskapenes eierskapssaker (møteinnkallinger, sakspapirer og møteprotokoller) som kommer til kommunen sentralt, blir arkivert ordnet pr. selskap. Alle formelle eierskapssaker skal gå både til eierrepresentantene og kommunen sentralt (postmottak). Kommunen har egen mappe for hvert selskap i saksbehandlingssystemet WebSak.

Kommunens årsregnskap for 2016 (selskapsnoten)

Svåheia Eiendom AS, Dalane Energi AS, Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA) er glemt tatt med i kommunens selskapsnote. Selskapene Malmtoget AS og Dalane Kystutvikling AS (Sør Rogaland Fiskeindustri) er med i kommunens selskapsnote. Disse selskapene ble avvirket/oppløst i 2016 og 2017. Det første selskapet skulle ikke vært med, mens det andre selskapet utgår for inneværende år. For nærmere informasjon viser vi til vedlegget om kommunens aksje- og interkommunale selskaper. I selskapsnoten mangler også Dalane friluftsråd IS. Det er dessuten noen avvirkede selskaper, selskaper med feil navn eller selskapsform. I tillegg er det med noen foreninger og stiftelser (selveide virksomheter hvor kommunen ikke kan ha noen eierandeler).

Revisjonens vurderinger

Det er etablert rutiner for rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen. Rutinene er en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. Rutinene følger opp anbefalingene i NIBR-rapporten om «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap»

Det er ikke informasjon om kommunens eierskapsforvaltning på kommunens nettsider. Utlegging av slike opplysninger anses nyttig. De vil gi en oversikt over kommunens eierskapsforvaltning og selskaper, som vil være lett tilgjengelig for offentligheten og kommunens representanter i selskapene.

Kommunens arkiveringsrutiner sørger for at alle formelle eierskapssaker knyttet til kommunens eierskap i de ulike selskapene blir arkivert/ivaretatt i ordnede former. Materiellet kan dermed deles internt i organisasjonen på en effektiv måte.

Selskapsnoten i årsregnskapet inneholder noen feil og mangler. Vi ser for oss at kommunen retter dette opp ved årsregnskapet for 2017.

Anbefaling

- Kommunen bør legge ut informasjon om sin eierskapsforvaltning på kommunens nettsider. Som et minimum anses en link til kommunens eierskapsmelding.

2.7 EIERREPRESENTANTENES OPPFØLGING AV SELSKAPER

Det er de valgte eierrepresentantene som skal ivareta kommunens eierinteresser gjennom deltakelsen i selskapenes eierorgan. Vi ser her på hvem som er kommunens eierrepresentanter og på hvordan disse ivaretar eieroppfølgingen på vegne av kommunestyret.

KONTROLLKRITERIER EIERREPRESENTASJON

KS anbefaling

Tabell 9 Anbefaling om eierorganets sammensetning og funksjon (KS anbefaling nr. 7)

EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Samhandlingen mellom kommunestyret og eierorganet er ikke regulert. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene og gjennom kommunestyret for foretakene. For selskapsformene AS og IKS bør det for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet, etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyre og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.

Oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling. Medlemmer av et representantskap (IKS) er valgt av kommunestyret etter kommunelovens regler, og i motsetning til aksjeloven, kan ikke andre møte etter fullmakt. Det bør derfor utnevnes varamedlemmer for representantskapsmedlemmene.

Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet.

I tillegg tar vi med IKS-lovens forbud mot at kommunens eierrepresentanter er styremedlemmer i samme selskap (IKS-loven § 10.4).

Vurdering av de enkelte eierrepresentantenes eieroppfølging ses opp mot intervjuer/spørreundersøkelse rettet mot eierrepresentantene. Det er fokusert på kommunens vesentligste selskaper.

KOMMUNENS EIERREPRESENTANTER

All eierrepresentasjon i Sokndal kommune er politisk. Det er videre i all hovedsak ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentanter. De er eierrepresentanter i alle de selskaper hvor kommunen har særlig eieroppfølging og deltar på eiermøter. Dette er selskaper som har stor vesentlighet for kommunen (selskapets formål og/eller kommunens eierandel).²⁰ For nærmere informasjon viser vi til vedlegget om kommunens eier- og styrerepresentanter.

Revisjonens vurderinger

KS anbefaler som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Denne anbefalingen følges av Sokndal kommune ettersom det i all hovedsak er ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentanter. Dette gjelder bl.a. alle de viktigste selskapene.

Ingen av kommunens eierrepresentanter er styremedlemmer i samme selskap. En unngår da eventuelle rolleblandinger/habilitetskonflikter. For interkommunale selskaper er det her også et forbud i lovreglene (IKS-loven § 10.4)²¹, mens det for aksjeselskaper ikke er et tilsvarende forbud i lovreglene.²²

DE ENKELTE EIERREPRESENTANTENES OPPFØLGING AV SELSKAPER

Formelt utøves kommunens eierskap gjennom dens valgte representanter til selskapenes øverste organer, stort sett generalforsamlingen og representantskapet. Eierskapskontrollen skal som nevnt vurdere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Vi har spurt eierrepresentantene i kommunens vesentligste selskaper om deres eieroppfølging. Vi har valgt ikke å spørre eierrepresentanter i de selskaper hvor kommunen i mindre grad har eieroppfølging.

Det bemerkes også at styrerepresentantene iht. lovreglene skal representere selskapet og ikke eieren. Styrerepresentantene er derfor ikke spurt om eieroppfølging.

²⁰ Dalane Energi AS, Magma Geopark AS, Uninor AS og Dalane Miljøverk IKS (DIM). For DIM har kommunen to eierrepresentanter.

²¹ Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret.

²² For nærmere informasjon viser vi til KRD sin uttalelse om habilitet i AS og IKS. Dette har vi tatt med i vedlegg.

Tabellen under gir en oppsummering av svarene på spørsmålene som ble stilt.

Tabell 10 Oppsummering egenerklæringsskjema til eierrepresentanter

Spørsmål	JA	NEI	Vet ikke	Kommentarer
GENERELT				
1 Opererer virksomheten i tråd med formålet?	4			(Formålsparagrafen i vedtektene/selskapsavtalen)
2 Har virksomheten utarbeidet en selskapsstrategi?	2	1	1	(Strategiplan eller lignende)
3 Har eierne utarbeidet en spesifikk eierstrategi for virksomheten?	1	3		
4 Er innkallinger til eiermøtene tilfredsstillende?	4			(Saksliste og saksdokumenter ved de lovmessige eiermøtene)
5 Er det noen oppfølging av virksomheten utenom de lovmessige eiermøtene?	4			(Eksempelvis ved større og viktige saker)
STYRET (utnevning og evaluering)				
6 Har eierne definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet?	3		1	(Spesielt kriterier som gjelder habilitet og kompetanse)
7 Har det ved styreutnevningen vært brukt valgkomité?	4			
8 Hvor habilitets- og kompetansevurderinger var inkludert?	3	1		(Skriftlige vurderinger)
9 Gjøres det av eierne evalueringer av styret?		4		(Formelle evalueringer)
OVERORDNEDE EIERSTRATEGIER (prinsipper for godt eierskap)				
10 Er eierrepresentanten kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap?	4			
11 Er selskapet blitt gjort kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap?			4	(Dersom det er en spesifikk eierstrategi, gjelder den i stedet)
12 Praktiseres kommunens prinsipper for godt eierskap av kommunen?	4			
13 Praktiseres kommunens prinsipper for godt eierskap av selskapet?	4			(Dersom det er en spesifikk eierstrategi, gjelder den i stedet)
REGLER FOR EIERSTYRINGEN (utøvelse av eierrollen)				
14 Praktiseres kommunens regler for eierstyringen?	Besvares nedenfor:			
A Bli kommunens interesser ivaretatt ved deltagelsen i eierorganet?	4			
B Bli selskapets interesser ivaretatt i styret?	4			(I samsvar med eiers krav)
C Bli det foretatt politiske avklaringer forut for eiermøter?	4			
D Bli eierrepresentanten instruert av KST/FSK i viktige eiersaker?	4			

Svarene gjelder Sokndal kommune sin eieroppfølging av selskapene Dalane Energi AS, Magma Geopark AS, Uninor AS og Dalane Miljøverk IKS (DIM). Det er ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentanter i disse selskapene.

Kommentarer til egenerklæringskjema

Tabell 11 Kommentarer til de enkelte spørsmålene

<p>Nr. 2. Selskapsstrategi er utarbeidet av Dalane Energi AS og Dalane Miljøverk IKS. Det er ikke utarbeidet selskapsstrategi av Magma Geopark AS.</p> <p>Nr. 3. Dalane Energi AS har fått utarbeidet felles eierstrategi fra eierne. Det vil ellers i varierende grad være satt på mål og føringer for selskapene i kommunale vedtak.</p> <p>Nr. 5. Oppfølging av virksomheten utenom de lovmessige eiermøtene gjelder spesielt ved større og viktige saker.</p> <p>NR. 6. Kriterier for valg og sammensetning blir diskutert av valgkomiteen for selskapet. Dalane Miljøverk IKS: Kriterier for valg og sammensetning blir diskutert av valgkomiteen for selskapet, men det er ikke satt opp kriterier.</p> <p>Nr. 8. Habilitets- og kompetansekrav vurderes av valgkomiteen ved deres innstilling på styremedlemmer. Dette nedtegnes skriftlig i valgkomiteens innstilling, med unntak for Dalane Miljøverk IKS.</p> <p>Nr. 9 Evalueringer av styrets arbeid vil til tider kunne gjøres ved spesielle saker. Men det trenger ikke komme til uttrykk i noe dokument.</p> <p>Nr. 11. En kjenner ikke til at kommunen selv har gjort selskapene kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap. Dalane Energi AS har fått felles eierstrategi.</p> <p>Nr. 13. Kommunens overordnede eierstrategier kan anses for å være allmenngyldige. Dalane Energi AS følger opp den felles eierstrategien.</p> <p>Nr. 14 C og D. Politiske avklaringer forut for eiermøter og instruering av eierrepresentanter blir brukt ved større og viktige saker. En vil ellers være «bundet av» politiske vedtak som kommunen måtte ha på området.</p>

Revisjonens vurderinger

Eieroppfølgingen er i tråd med de etablerte regler i kommunen. Ordfører/varaordfører er naturlig nok godt kjent med kommunens overordnede eierstrategier og regler for eierstyringen.

UFORMELLE EIERMØTER

Dette gjelder uformelle eiermøter for alle eierne og som initieres av selskapene selv.

Noen ganger har selskapene behov for å diskutere saker med eierne uten at det treffes formelle beslutninger. Et selskap med mange eiere kan f.eks. oppleve at de formelle møtene i eierorganet er dårlig egnet til uformelle diskusjoner mellom eierrepresentantene og selskapet rundt selskapet og dets utvikling.

Ved uformelle eiermøter er det gjerne en nærmere diskusjon av enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning. Ordførere og rådmenn er da som oftest til stede. Vedtakene som binder selskapene må imidlertid gjøres i det lovmessige eierorganet (generalforsamlingen/representantskapet).

2.8 KOMMUNENS STYREREPRESENTANTER

Styreverv - spesielt for viktige selskaper - bør foretas gjennom valgkomite og hvor habilitets- og kompetansevurderinger blir tillagt vekt. I styrene skal det løses oppgaver til beste for selskapenes utvikling og i samsvar med eiernes krav.

Kommunen har faste styremedlemmer i selskaper hvor den har noe større eierandeler: Svåheia Eiendom AS, Dalene Energi AS, Uninor AS og Dalane Miljøverk IKS. Alle disse styremedlemmene er valgt gjennom bruk av valgkomite for selskapene.

KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING

I kommunens eierskapsmelding står det en god del om hvilken rolle styret har og hvilken kompetanse styremedlemmer bør ha.

Under kommunens overordnede eierstrategier og regler for eierstyringen står

- Styresammensetningen bør bygge på kompetanse og mangfold ut fra selskapets behov. Styreutnevnelser i de enkelte selskaper bør foretas på grunnlag av en valgkomité oppnevnt av eierne hvor det foretas særskilte habilitets- og kompetansevurderinger av styrekandidatene.
- Styret har ansvar for at selskapet har god intern kontroll, gode systemer for risikostyring og informative nettsider for både innbyggere, kunder og eiere.
- Styret er ansvarlig for å realisere visjon og mål satt av eierne.
- I styrene løses oppgaver til beste for selskapets utvikling og i samsvar med eiernes styreinstruks/eierkrav.

KS SINE ANBEFALINGER

Mange av KS sine anbefalinger går på styret i selskapene. Anbefalingene nr. 9-17 gjelder «bare» styret. Anbefalingene omtaler bl.a. styrets habilitet og kompetanse - og bruk av valgkomiteer.

Vi gjengir ikke alt dette her. Det vises heller til punkt 2.7 om eierrepresentantenes oppfølging av selskaper - hvor eierrepresentantene i kommunens selskaper ble spurt om de ovennevnte forhold vedrørende styreutnevnelser.

I vedlegg har vi tatt med en oversikt over alle KS sine anbefalinger. Under punkt 2.3 om kommunens eierskapspolitikk er det anbefalt at kommunen viser i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

2.9 OPPLÆRING OG INFORMASJON OM EIERSTYRING OG SELSKAPSLEDELSE

Mål for opplæring og informasjon

Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte skal gi innsikt i de juridiske rammene for eierstyring og selskapsledelse for den enkelte selskapsform. Tiltakene skal videre gi en oversikt over prinsipper og retningslinjer for kommunens eierstyring mv. De skal også gi folkevalgte innsikt i oppgaver, myndighet og ansvar som følger rollen som medlem av styre, bedriftsforsamling eller eierorgan.

KONTROLLKRITERIER OPPLÆRING OG INFORMASJON

KS anbefaling

Tabell 12 Anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte (KS anbefaling nr. 1)

OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE

Kommunene bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden. Det anbefales også at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene.

Det er viktig at kommunestyrene som eiere får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierandeler i. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene man har som folkevalgt, som styremedlem eller som medlem av representantskap eller generalforsamling. De folkevalgte må ha en bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Det anbefales at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet gjennom opplæring eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i løpet av de første 6 månedene og etter 2 år.

KOMMUNENS STATUS OPPLÆRING OG INFORMASJON

Under kommunens overordnede eierstrategier står

- Opplæring av kommunalt valgte styremedlemmer og kommunalt valgte representanter i representantskap, generalforsamling og årsmøte er et kommunalt ansvar. Medlemmene/eierrepresentantene skal minst én gang i hver kommunestyremøte gjennomgå nødvendig opplæring om kommunalt eierskap samt rollefordeling mellom eiere, styre, representantskap, generalforsamling og årsmøte. Opplæringen bør være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.

Kommunens politikere har i inneværende valgperiode deltatt på KS sin opplæring om eierskapsforvaltning.

Revisjonens vurderinger

Kommunen har i inneværende valgperiode iverksatt tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Vi ser det som vesentlig at disse tiltakene også fortsetter som en del av folkevalgtopplæringen. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike roller en innehar, både som folkevalgt og som styremedlem og eierrepresentant.

Anbefaling

- Kommunen bør påse at tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen fortsetter.

VEDLEGG

Om selskapskontroll

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven [§ 77 nr. 5](#) og for øvrig nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg [kapittel 6](#) (§§ 13 – 15). Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter:

- *Eierskapskontroll* er den obligatoriske delen av selskapskontroll, jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 første ledd. Den omfatter kontroll med forvaltningen av (fylkes-)kommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med (fylkes-)kommunens vedtak og forutsetninger.
- *Forvaltningsrevisjon* er den frivillige delen av selskapskontroll, jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 andre ledd, og er nærmere omtalt i forskrift om revisjon kapittel 3 (§§ 6 – 8), jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 (§§ 9 – 12) og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Den omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. forskrift om revisjon § 7 første ledd.

Selskapskontrollen vedrørende eierskapsforvaltning i Finnøy kommune omfatter den obligatoriske delen (såkalt eierskapskontroll).

Kontrollkriterier

Kontrollkriteriene er krav eller forventninger som revisjonen bruker for å vurdere funnene i undersøkelsene. Kontrollkriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak.

I denne kontrollen er følgende kriterier anvendt:

- Kommunens saker og vedtak om eierskap og eierstrategier, herunder:
 - Kommunens eierskapsmelding
 - Kommunens overordnede eierstrategier
 - Regler for eierstyringen
- Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- NIBR Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

Metode

Metodisk har vi benyttet intervjuer, spørreskjema og gjennomgang av dokumenter. Intervjuer er foretatt av kommunens ordfører og administrative ledelse. Eierrepresentanter er blitt forelagt spørreskjema.

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Den er gjennomgått av oppdragsleder for Sokndal kommune Annebeth Melhus Mathiassen.

Mandat for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 24.11.2014. Det skulle vært utført i 2016. Kontrollutvalget satte imidlertid prosjektet på vent. Oppstart av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget 06.02.2017.

Dokumentliste (kilder)

Vi henviser til følgende kilder:

Lovregler

- Kommuneloven av 25. september 1992
- Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997
- Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999
- Stiftelsesloven av 15. juni 2001

Eierstrategi/eierstyring og selskapsledelse

- KS (2015): Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll - utgave november 2015
- NIBR (2015): Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap
- Kommunerevisoren nr. 3/2006: Hvem som er omfattet av selskapskontroll (artikkel av seniorrådgiver Jostein Selle, KR D)
- Kommunal- og regionaldepartementet (20.09.13): Spørsmål om habilitet i AS og IKS
- NKRF (2012): Selskapskontroll - fra a til å (praktisk veileder) med vedlegg
- Kommuneforlaget (2011): Kommunalt eierskap - roller, styring og strategi av Vibeke Resch-Knudsen
- Kommuneforlaget (2012): Styring av kommunalt eide selskaper av Vibeke Resch-Knudsen
- Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (2005)
- NUES (2014): Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse - utgave oktober 2014

Sokndal kommune

- Sokndal kommunes eierskapsmelding 2016 (kommunestyret sak 096/16 fra 12.12.16)
- Kommunens årsmelding for 2016
- Kommunens årsregnskap for 2016 (selskapsnoten)
- Oversikt over kommunens representanter i eierorganet til de enkelte selskaper
- Oversikt over kommunens representanter i styret til de enkelte selskaper

Andre kilder

- Eierskapsmeldinger til andre kommuner i regionen
- Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)
- Proff.no (opplysninger om selskapene)

Kommunens eierskapsmelding (2016)

Eierskapsmeldingen har følgende innholdsfortegnelse:

Kommunens eierskapsmelding (2016) - Innholdsfortegnelse	
<p>Sokndal kommune sitt eierskap Forord Oversikt kommunens eierskap Kort beskrivelse av ulike selskapsformer Kommunale foretak (KF) Kommunelovens § 28 og § 27 Interkommunale selskaper (IKS) Aksjeselskap (AS) Samvirkeforetak (SA) Stiftelser (SFT) Gjennomgang av kommunens eierinteresser Hovedelementer i kartleggingen Organisering av det kommunale eierskapet Kort om aktørene i IKS/AS Valg av selskapsform Roller/rollefordeling mellom eiere og styret Demokratisk underskudd/politisk kontroll Etablering av eierstrategier Hvilke krav bør rettes mot eier Hvilke krav bør rettes mot selskapet Å eie er å ville Finansielt motivert Samfunnsøkonomisk motivert Politisk motivert Regionalpolitisk posisjonering Effektivisering av tjenesteproduksjon Generelle kjøregler Inhabilitet Styrevervregister Om selskapene i konsernstrukturen Interkommunale selskaper IKS Dalane energi IKS Dalane Miljøverk IKS (DIM) Rogaland Revisjon IKS Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA) Rogaland Brann og Redning IKS Aksjeselskaper Uninor AS Magma Geopark AS Dalane Kystkultur AS Malmtøget AS</p>	<p>Samvirkeforetak SA Opplæringskontoret i Dalane SA Landbrukssenteret SA (Helleland) Interkommunalt samarbeid - KL § 27 Rogaland Kontrollutvalgssekretariat Interkommunalt samarbeid - KL § 28 Dalane friluftsråd Dalane interkommunale barnevern Interkommunalt bofellesskap (IBO) Øyeblikkelig hjelp Krisesenteret Stavanger Annet samarbeid Regionråd Dalane Kommunale foretak (KF) Stiftelser Dalane folkemuseum Vinterlandbruksskolen Jæren Nordsjøveien Medlemskap/andre KLP Næringsforeningen i Stavanger Sokndal Bygdetun Sokndal Næringsforening Biblioteksentralen A/L Risiko, politisk kontroll og styring Rådmannens anbefalinger Vedlegg KS-19 anbefalinger for eierstyring, ulike selskapsformer, økonomiske nøkkeltall mv.</p>

Kommunens aksje- og interkommunale selskaper

Aksje- og interkommunale selskaper

Kilder: Kommunens selskapsnote 2016 (korrigert) og Proff.no (tall i tusen kr)

Selskap	Eierandel	Driftsinntekt 2016	Driftsresultat 2016	Bokført verdi 31.12.2016
Svåheia Eiendom AS	19,00 %	1 665	874	-
Dalane Miljøverk IKS (DIM)	18,50 %	37 076	754	19
Dalane Energi AS	13,62 %	250 637	38 866	-
Uninor AS	11,90 %	45 658	2 858	601
Magma Geopark AS	10,43 %	2 603	- 436	350
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA)	1,16 %	6 709	276	-
Rogaland Revisjon IKS	0,93 %	20 960	- 987	38

Svåheia Eiendom AS, Dalane Energi AS, Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA) er glemt tatt med i kommunens selskapsnote. Svåheia Eiendom AS ble stiftet i 2015. Sokndal sin andel av aksjekapitalen er på 95 000 kroner. Dalane Energi (IKS) ble omdannet til AS i 2016. Sokndal sin andel av aksjekapitalen er på 6 810 000 kroner. I tillegg til aksjekapitalen kommer opptjent egenkapital. IKA har kun opptjent egenkapital. Sokndal sin eierandel i IKA vil i 2017 bli noe redusert som følge av at det kommer to nye store eiere i selskapet. Selskapene Maltoget AS og Dalane Kystutvikling AS (Sør Rogaland Fiskeindustri) er med i kommunens selskapsnote. Disse selskapene ble avvirket/oppløst i 2016 og 2017. Det første selskapet skulle ikke vært med, mens det andre selskapet utgår for inneværende år.

Bokført verdi er Sokndal kommunes bokførte verdi av eierandelen 31.12.2016.

Merknader til oversikten

Vi har ikke verifisert kommunens verdivurdering av de enkelte selskaper, men dette vil normalt være kommunens andel av aksjekapitalen/selskapskapitalen eller markedsverdi etc.

Formålet til viktige selskaper

Kilde: Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)

- Dalane Energi AS: Holdingselskap i Dalane Energi-konsernet, hvis formål er å drive rasjonell, sikker og konkurransedyktig produksjon, omsetning og distribusjon av miljøvennlig energi. Selskapet kan delta i næringsvirksomhet enten alene eller i samarbeid med andre.
- Dalane Miljøverk IKS (DIM): Selskapet har som formål å løse deltakerkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallssektoren, herunder også innsamling og behandling av kloakkslam fra private husholdninger. Selskapet kan også utføre andre oppgaver innenfor fagområdet renovasjon eller beslektede områder, dersom dette ikke medfører kostnader som gir økte renovasjonsgebyrer. Oppgave tillagt deltakerne i følge særlov, vil betinge hjemmel i særlov som vilkår for at oppgaven kan overføres til et interkommunalt samarbeid.
- Uninor AS: Å utvikle mennesker og arbeidskraft. Dette skjer i tett samarbeid med ordinære virksomheter, datterselskapet Arbeidskompetanse og Service AS samt andre tiltaksarrangører. Selskapet tilbyr arbeidstrening og varig tilrettelagte arbeidsplasser.

Selskapenes vesentlighet

Selskapenes formål, og om selskapene er heleide/tilnærmet kommunalt heleide, vil være av betydning for i hvilken grad selskapene kan anses som vesentlige. Vi har vurdert de ovennevnte selskapene til å høy vesentlighet. Dette skyldes selskapenes formål og betydning for kommunen. Meningene om selskapenes vesentlighet vil gjerne kunne sprike alt etter hvem en spør. Eksempelvis kommunens administrasjon og politikere, de ansatte i selskapene, brukerne av selskapene og meninger om dette for øvrig. Samme selskap vil dessuten kunne ha ulik vesentlighet i den enkelte kommune. Vi har vurdert Dalane Energi AS til å ha svært høy vesentlighet pga. selskapets formål og betydning for kommunen.

Andre selskaper kommunen er involvert i

Andre selskaper kommunen er involvert i - Kilde: Kommunens eierskapsmelding (2016)

Interkommunale samarbeid (selvstendige)

- Dalane Friluftsråd IS
- Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS (som bruker ved samarbeidsavtale)

Samvirkeforetak

- Biblioteksentralen SA
- Landbrukscenteret SA
- Opplæringskontoret i Dalane SA

Egne selskapstyper

- KLP (gjensidig forsikringsselskap)

Foreninger

- Nordsjøvegen
- Næringsforeningen i Stavanger-regionen
- Sokndal Bygdetun
- Sokndal Næringsforening

Stiftelser

- Dalane Folkemuseum
- Vinterlandbrukskulen på Jæren

Det er ikke tatt med kommunale foretak, vertskommunesamarbeid og interkommunale samarbeid som ikke er egne rettssubjekt. Kommunen har ikke kommunale foretak.

Oversikt over utførte selskapskontroller

En selskapskontroll av et selskap vil omfatte dette selskapet og heleide datterselskaper. Andre datterselskaper og tilknyttede selskaper vil bli omtalt, men i utgangspunktet ikke spesielt kontrollert. Dette kommer an på hvilken drift/funksjon som er lagt i disse selskapene.

Oversikt over utførte selskapskontroller som gjelder Sokndal kommune²³

Gjennomført av Rogaland Revisjon IKS:

- Dalane Miljøverk IKS (2006)
- Uninor AS (2010)
- Dalane Energi IKS (2011)
- Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (2013)
- Dalane Miljøverk IKS (2015)

Gjennomført av andre:

- Rogaland Revisjon IKS (2011), utført av ReVisor AS

Det er under arbeid en ny selskapskontroll av Uninor AS.

²³ Selskapskontroller ble hjemlet i kommuneloven fra 01.07.2004. Kontrollene er blitt samordnet med de andre kommunale eierne. Uninor AS hadde også private eiere, men hvor vi fikk avtale om innsyn med de private eierne. De privat eierne ble senere utløst. Sokndal var ikke med på selskapskontrollen av Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS.

Kommunes eier- og styrerepresentanter

Oversikten omfatter selskaper hvor ordinær eierstyring er mulig (dvs. aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid som er egne selskaper) I tillegg kommer samvirkeforetak. Oversikten viser eier- og styrerepresentanter i gjeldende valgperiode 2015-2019 (status september/oktober 2017). Det vil kunne forekomme enkelte endringer i løpet av en valgperiode. Vararepresentanter er ikke tatt med.

Kommunens eier- og styrerepresentanter - Kilde: Kommunens administrasjon			
Selskap	Type²⁴	Eierrepresentanter	Styremedlemmer
Svåheia Eiendom AS	H	Ordfører	Jan Ove Grastveit
Dalane Energi AS	H	Ordfører	Knut Børe Pedersen
Magma Geopark AS	D	Ordfører	-
Uninor AS	H	Ordfører	Eli Laupstad Omdal
Dalane Miljøverk IKS (DIM)	H	Varaordfører Bonnie Brambo	Jan Ove Grastveit Edel Birkeland
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA)	H	Arild Urdal	-
Rogaland Revisjon IKS	H	Arild Urdal	-
Dalane Friluftsråd IS	H	-	-
Biblioteksentralen SA	-	-	-
Landbrukssenteret SA	-	-	-
Opplæringskontoret i Dalane SA	-	-	-

Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som eierrepresentant. Ordfører eller andre kommune-styrerepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling. Eierrepresentanter i IKS'er er faste valgte medlemmer. Det samme gjelder styremedlemmer i alle selskaper.

Kommunens eieroppfølging er primært rettet mot selskaper som har stor vesentlighet for kommunen (selskapets formål og/eller kommunens eierandel). For mindre vesentlige selskaper er det ikke utpekt eierrepresentanter.

Det er ikke etablert et eget eierorgan (årsmøte) for Dalane Friluftsråd IS. For IS'er det kun lovkrav om ett styringsorgan. Styret blir i så fall både eierorgan og styre.

²⁴ H betyr heleid selskap av kommunen alene eller sammen med andre (fylkes)kommuner, mens D betyr deleid selskap (dvs. det er her også andre typer eiere, eksempelvis private eller staten). Typeinndelingen gjelder egentlig mest aksjeselskaper da interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid alltid er heleide. Den har betydning for i hvilken grad kommunen kan kreve innsyn i selskapene iht. kommuneloven § 80. Dette kan etter lovreglene bare gjøres i heleide selskaper. Men innsynsrett kan bli avtalt med andre eiere eller være vedtektsfestet.

Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (oversikt innhold)

Nettsider til Nærings- og fiskeridepartementet

Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse

- Aksjonærer skal likebehandles.
- Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene.
- Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
- Staten vil, eventuelt sammen med andre eiere, sette resultatmål for selskapene, styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
- Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
- Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
- Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapningen i selskapene og fremstår som rimelige.
- Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
- Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
- Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

Det ovenstående er i stor grad tatt med i kommunens eierskapsmelding som grunnlag for kommunens egne overordnede eierstrategier. Jf. det nedenstående.

Kommunens eierskapsmelding

Eierskapsmeldingen (2016) side 10-11 - Krav overfor eiere og selskap

Etablering av eierstrategier

For å lykkes med et offentlig eierskap må visjoner, overordnede mål og strategier foregå i et nært samarbeid mellom de ulike eierne, styret samt adm.dir. Det vil således med rimelig stor grad av sannsynlighet ikke føre til en konstruktiv og god dialog dersom kun en av eierne utformer sin egen eierstrategi uten å ta de andre eierne med på råd.

Hvilke krav bør rettes mot offentlige eiere?

1. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap.
2. Eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
3. Eier gir klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for realisering av målene.

Hvilke krav bør rettes mot offentlig eide selskaper?

1. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.
2. Eierne skal likebehandles.
3. Selskapets åpningsbalanse skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
4. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.
5. Styret skal, overfor daglig leder, på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle mht. service, kontroll, strategi og ressursituasjon.

Det ovenstående er nærmere utdypet i kommunens eierskapsmelding.

Kommunens overordnede eierstrategier er vist i tabell 4 i punkt 2.3.

Oversikt over alle KS sine anbefalinger

Versjon november 2015

KS sine nærmere vurderinger vedrørende anbefalingene er ikke tatt med her. Dette kan leses i selve anbefalingene (som ligger på KS sine nettsider).

Nr. 1 OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE

Kommunene bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden. Det anbefales også at det nye kommunestyret tidlig i perioden får en oversikt over status for selskapene.

Nr. 2 VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samsfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket.

Nr. 3 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, bør som hovedregel skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.

Nr. 4 UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

Nr. 5 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSKONTRAKTER

Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Nr. 6 EIERMØTER

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

Nr. 7 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

Nr. 8 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPSMØTER

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Det er styret som innkaller. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Nr. 9 SAMMENSETNINGEN AV STYRET

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

Nr. 10 VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite.

Nr. 11 KJØNNSMESSIG BALANSE I STYRENE

Det anbefales at eierorganet uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon. Styremedlemmene behøver ikke være bosatt i kommunen.

Nr. 12 RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSTYRENE

Eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.

Nr. 13 STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL

Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.

Nr. 14 OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER

Der det utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Nr. 15 HABILITETSVURDERINGER

Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styre i selskaper.

Nr. 16 GODTGJØRING AV STYREVERV

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Nr. 17 REGISTRERING AV STYREVERV

Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på www.styrevervregisteret.no.

Nr. 18 ARBEIDSGIVERTILHØRIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

Det anbefales at selskapene søker medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon. KS Bedrift vil være et naturlig valg for mange av disse selskapene.

Nr. 19 UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

Eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften.

Nr. 20 SÆRLIG OM ADMINISTRASJONSSJEFENS ROLLE I KOMMUNALE FORETAK

Det anbefales at kommunestyrene ved opprettelse av kommunale foretak diskuterer administrasjonssjefens rolle og handlingsmuligheter overfor daglig leder.

Nr. 21 UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterlevs og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.

Status på godt kommunalt eierskap – Eksempel

KS sine anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunale selskaper

Statusoversikten nedenfor er et eksempel hentet fra **Sola kommunes** eierskapsmelding (februar 2015), og viser i hvilken grad kommunen følger KS sine anbefalinger. Parentes er benyttet når kommunen enten har en intensjon om å følge anbefalingen, eller bare delvis følger anbefalingen.

Det bemerkes at statusoversikten har med seg KS sine anbefalinger versjon *september 2014*. Som det fremgår foran her, er det kommet en ny versjon november 2015. Anbefalingene ble der noe justert og revidert.

KS-Eierforum - anbefaling om eierskap, selskapsstyring og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eid selskap og foretak		
Anbefaling om eierskap mv	Status	Kommentar
1. Obligatorisk opplæring av og info til folkevalgte	Under planlegging	
2. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	Ja	Eierskapsmelding vedtatt 2006
3. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter	Ja	Se bl. a kap 4.3.4
4. Vurdering og valg av selskapsform	Ja	Se kap. 5.2
5. Fysisk skille mellom monopol og konkurranse virksomhet	Ja	Se kap 4.3.1
6. Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltn. av kommunens interesser i selskap	Ja	Se kap 4.5
7. Sammensetning og funksjon til eierorgan	Ja	Se kap 4.3.5, 5.5 og 5.6
8. Gjennomføring av eiermøter	Ja	Se kap 4.2.2
9. Eiers krav til prof. styrer i kommunal sektor	Ja	Se kap 4.3.5 og 5
10. Valgkomite for styreutnevnelser i AS og IKS	(Ja)	Se ka 4.3.4, 5.5, og 5.6
11. rutiner for kompetansevurdering av styrene	Ja	Se kap 4.3.5
12. Styresammensetning i konsernmodell	Ja	Se kap 4.3.5
13. Oppnevning av vararepresentanter	(Ja)	Se kap 4.3.5
14. Habilitetsvurdeing og politisk repr i styrene	Ja	Se kap 4.3.1 og 4.3.5
15. Kjønnrepr. i styrene	Ja	Se kap 4.3.1 og 4.3.5
16. Godtgjøring av registrering av styreverv	Ja	Se kap 4.3.5
17. Arbeidsgivertilhørighet i selvst. rettssubjekt	Ja	Se kap 5.3,5.4,5.5, 5.5 og 5.7
18. Utarbeidelse av etiske retningslinjer	Ja	Se kap 4.3.2 og 4.4
19. Administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak	Ja	Se kap 5.3

Merknader til tabellen

Anbefaling nr. 1, 2, 6 og 19 gjelder den enkelte eierkommune. De andre anbefalingene angår alle eierkommunene i et selskap. Noen anbefalinger vil selskapene selv måtte følge opp.

Hvem som er omfattet av selskapskontroll

Utdrag fra artikkel i *Kommunerevisoren* nr. 3/2006 (av seniorrådgiver Jostein Selle, KRD)

Hvem skal det føres kontroll med?

Bestemmelsen i kommuneloven § 77 nr. 5 pålegger kontrollutvalget et ansvar for å «påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper m.m.» Det fremgår av spesialmotivene til denne bestemmelsen at det her siktes til «eierinteresser», jf. Ot. Prp. nr. 70 (2002-2003) (heretter «proposisjonen») s. 106. Det er tale om kontroll med de interesser som springer ut at eierposisjonen. I proposisjonen s. 69 heter det at «*Temaet (...) for drøftelsen er derfor avgrenset til eieroppfølging av selskaper som kommunen eier/kontrollerer*». Bestemmelsene om selskapskontroll retter seg ikke mot selskaper hvor kommunen ikke har eierandel. Det ligger blant annet utenfor rammen for selskapskontrollen å føre kontroll med selskaper hvor kommunens interesse utelukkende bygger på et kontraktsmessig forhold til selskapet. Eierskapet kan imidlertid enten være direkte, eller indirekte. Indirekte kan eierskapet være dersom kommunen eier et selskap som har eierandeler i andre selskaper.

Bestemmelsen om selskapskontroll i § 77 må ses i sammenheng med kl. § 80 som gir en utvidet rett til innsyn i bestemte selskaper, i forhold til det som i alminnelighet gjelder. Det er de selskapene som er om-

handlet i § 80 som er i fokus for selskapskontrollen. Det vil si interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper hvor kommuner/fylkeskommuner alene eller sammen med andre kommuner/fylkeskommuner eier alle aksjer, samt heleide datterselskaper til slike selskaper.

Uttrykket «selskaper m.m.» har gitt opphav til spørsmål om hvorvidt dette også omfatter andre organisasjonsformer enn selskaper, for eksempel foreninger og stiftelser. Det har også vært stilt spørsmål ved om selskaper hvor det er private deleiere omfattes.

Det er viktig å være oppmerksom på at de særregler som fremgår av § 80 bare gjelder de selskaper som der er nevnt. For andre selskaper vil kommunen stå i samme posisjon som en hvilken som helst annen eier når det gjelder mulighetene til å føre kontroll med sine eierinteresser. Det vil si at retten til innsyn mv. normalt må utøves på generalforsamling, og ellers innenfor de rammer den aktuelle selskapslov setter. Dette innebærer blant annet at der en kommune har eierandeler i et aksjeselskap hvor det også er private eiere, vil ikke kommunen rettslig sett ha andre muligheter til å gjennomføre en kontroll med sine interesser enn det en privat eier har. I selskaper hvor det også er private eiere vil derfor selskapskontrollen måtte tilpasses dette. Den viktigste kontrollen vil her være om den som representerer kommunen på generalforsamling har utøvd sin stemmerett i samsvar med kommunestyrets forutsetninger og vedtak.

Andre organisasjonsformer enn selskaper?

Det hersker en viss usikkerhet knyttet til spørsmålet om reglene også omfatter andre organisasjonsformer enn selskaper. I praksis vil dette si ulike typer foreninger og stiftelser. Forholdet til andre organisasjonsformer enn selskaper er svært sparsomt berørt i proposisjonen.

Når det gjelder stiftelser vil det være lite naturlig å reise spørsmål om kontroll fra kommunens side. Det ligger i stiftelsens natur at den skal ha en særlig selvstendig stilling. Stiftelsen har som kjent verken eiere eller medlemmer. Noen oppfølging fra stifterens side vil i utgangspunktet være lite aktuelt. Uansett vil altså stifters ambisjoner om å følge opp stiftelsens virksomhet måtte ligge innenfor stiftelseslovens rammer, uten de særlige muligheter for informasjon som ligger i kommuneloven § 80. Det fremgår av proposisjonen at stiftelser ikke var tema for drøftelsene, (jf. s. 68, hvor det heter at «*det antas ikke å være behov for å legge til rette for særlige kontroll- og tilsynsmekanismer for stiftelser opprettet av kommuner*»).

Forarbeidenes fokus på «eiermessig oppfølging» taler også mot at foreninger skulle være omfattet av selskapskontrollen. Foreninger skiller seg fra selskaper ved at de ikke har eiere, men medlemmer.

Det kan imidlertid være aktuelt å føre kontroll med virksomhet som i lovgivningen ikke formelt fremtrer som «selskap», men som materielt sett likner mye. For eksempel kan det med utgangspunkt i kommuneloven § 27 være etablert sammenslutninger som i realiteten ligger nær opp til et ansvarlig selskap. Men her er det altså slik at det ikke er etablert spesielle regler om kommuners kontroll i kommuneloven § 80. Når det gjelder sammenslutninger etablert etter § 27 vil det imidlertid være betydelig frihet for deltakerne til å fastsette i avtale og vedtekter bestemmelser om kontroll. Dette gjør at denne organisasjonsformen på mange måter står i en særstilling i forhold til selskaper.

Kontroll med kommunale foretak (KF) følger allerede av § 77 nr. 1. Her vil altså kontrollutvalget ha samme ansvar og myndighet som overfor andre deler av kommunens egen forvaltning.

Habilitetsregler vedrørende styrerepresentasjonen i selskaper (forvaltningsloven)

Stortinget vedtok 10. juni 2009 endringer i habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6. Det gjelder nå samme strenge regler for engasjement i offentlige selskaper som for private selskaper. Lovendringen gjør rollene innenfor den kommunale virksomheten klarere. Tydelige roller anses viktig om innbyggerne skal ha tillit til kommunene. Lovendringen innebærer at folkevalgte og tjenestemenn som også er leder, styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen i et selskap blir **inhabil** til å behandle saker hvor selskapet er part når saken blir behandlet i kommunale organ, **også** når selskapet er fullt ut eiet av det offentlige.

De nye habilitetsregler trådte i kraft 01.11.11, dvs. etter forrige kommunevalg. Det er utarbeidet veileder til lovbestemmelsen. Det vises til KR D sin pressemelding fra 26.08.11 «Ny rettleiar om inhabilitetsreglar».

KRD – Uttalelse om habilitet i AS og IKS

KRD (20.09.13): Spørsmål om habilitet i AS og IKS - Uttalelse til NKRF

(Uttalelsen gjelder når en person er både eier- og styrerepresentant i samme selskap)

Innledning

Vi viser til henvendelse fra Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) av 5. juni 2013 med en kopi av korrespondanse mellom NKRF og Kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS vedrørende spørsmål om habilitet i aksjeselskap (AS) og interkommunale selskap (IKS).

Det stilles to spørsmål:

- 1) Er et styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen i et AS inhabil til å treffe avgjørelser i generalforsamlingen som representant for en eierkommune?
- 2) Er et styremedlem i et IKS inhabil til å treffe avgjørelser i selskapets representantskap som representant for en eierkommune?

Vår vurdering tar utgangspunkt i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) og lov 29. januar 1999 nr. 06 om interkommunale selskaper (IKS-loven).

Aksjeloven

Aksjeloven § 5-1 første ledd uttrykker at generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. Det er generalforsamlingens medlemmer som velger «medlemmene av styret», jf. § 6-3 første ledd første setning. Verken §§ 5-1, 6-3 eller øvrige bestemmelser i aksjeloven forbyr medlemmer av generalforsamlingen å velges til selskapets styre.

I aksjeselskaper med flere enn 200 ansatte er utgangspunktet at det skal velges en bedriftsforsamling, jf. § 6-35 første ledd første setning, med nærmere henvisning til bestemmelsene om bedriftsforsamling i lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven) som også gjelder for aksjeselskaper.

Allmennaksjeloven § 6-35 tredje ledd første setning sier at «to tredeler av bedriftsforsamlingens medlemmer med varamedlemmer velges av generalforsamlingen.» Verken det siterte eller øvrige bestemmelser i allmennaksjeloven forbyr å kombinere verv i generalforsamlingen med verv i bedriftsforsamlingen.

Det foreligger altså ikke et forbud etter aksjeloven mot at medlemmer av generalforsamlingen også sitter i selskapets styre, alternativt i bedriftsforsamlingen. Aksjeloven er følgelig ikke til hinder for at et medlem av styret/bedriftsforsamlingen i et aksjeselskap kan stemme i generalforsamlingen som representant på vegne av en eierkommune.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at aksjeloven og allmennaksjeloven begge ligger under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde.

IKS-loven

IKS-loven § 6 første ledd første setning krever et representantskap i ethvert IKS. Lovens § 7 første ledd første setning sier at «deltakerne [i IKSet] utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet» i tillegg til å slå fast at «representantskapet er selskapets øverste myndighet». Det er den enkelte deltaker som velger sin(e) representant(er), jf. § 6 første ledd andre setning.

Interkommunale selskaper skal ha et styre, jf. § 10 første ledd første setning, og det er i utgangspunktet «representantskapet» som velger styremedlemmene, jf. annet ledd første setning. Når det gjelder hvem som kan sitte i styret, sier fjerde ledd at verken «daglig leder eller representantskapsmedlem kan» være medlem av styret. Lovens ordlyd forbyr dermed en rollekombinasjon som for tilsvarende verv er tillatt etter aksjeloven.

Etter IKS-loven er det dermed ikke en adgang til å kombinere rollen som medlem av representantskapet med vervet som styremedlem. Vi nevner for ordens skyld at IKS ikke har bedriftsforsamling.

Med bakgrunn i det som er sagt over, vil rollekombinasjonene kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS spør om, være tillatt etter aksjeloven, men ikke etter IKS-loven. Det må så vurderes om det er annet lovverk som eventuelt i praksis hindrer den aktuelle rollekombinasjon i et aksjeselskap, for eksempel gjennom regler om inhabilitet.

Forvaltningsloven og aksjeselskap

Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) kommer til anvendelse på «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov», jf. § 1 første setning. Med «forvaltningsorgan» menes «et hvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. § 1 andre og tredje setning.

For at loven skal gjelde for et aksjeselskap, må selskapet derfor regnes som et «organ for stat eller kommune».

«Organ for stat eller kommune» favner etter sin ordlyd bredt. Begrepet avgrenses likevel mot siste setning i § 1 som motsetningsvis sier at private rettssubjekter ikke er «forvaltningsorgan» med mindre det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Dette tilsier at aksjeselskaper som fullt ut er privat eid og ikke utøver nevnte myndighet, faller utenfor lovens virkeområde. Spørsmålet blir om det samme gjelder for aksjeselskaper som er helt eller i hvert fall delvis eid av det offentlige.

Teorien har sagt om dette at «utgangspunktet er [...] at bedrifter som driver vanlig næringsvirksomhet, faller utenfor selv om de helt eller delvis eies av stat eller kommune. Helt klart er dette når staten eller en kommune) bare har en knapp aksjemajoritet. Men det samme må nok gjelde når staten har alle aksjene. En bedrift eller institusjon vil imidlertid kunne bli ansett som «organ for stat eller kommune», selv om den er eget rettssubjekt og driver forretningsmessig virksomhet. Ved bedømmelsen må det bl.a. legges vekt på virksomhetens art, særlig om den er kombinert med en viss utøvelse av offentlig myndighet, på hvor sterk organisatorisk tilknytning den har til stat eller kommune, om den har monopol og om den tjener som redskap for offentlig politikk.»

Hovedregelen etter forvaltningsloven er dermed at forvaltningsloven ikke gjelder aksjeselskaper som driver alminnelig næringsvirksomhet, selv om disse er helt eller delvis kommunalt eid. Det kan likevel ikke utelukkes tilfeller hvor et aksjeselskap har en så sterk tilknytning til det offentlige at det likevel omfattes av forvaltningslovens bestemmelser.

I de tilfellene hvor forvaltningsloven kommer til anvendelse på aksjeselskapers virksomhet, vil følgelig lovens kapittel II om inhabilitet i prinsippet gjelde. Vi går ikke nærmere inn på dette, men viser til Kommunal- og regionaldepartementets veileder «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner» som redegjør nærmere for reglene.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 53 40 03

www.rogaland-revisjon.no