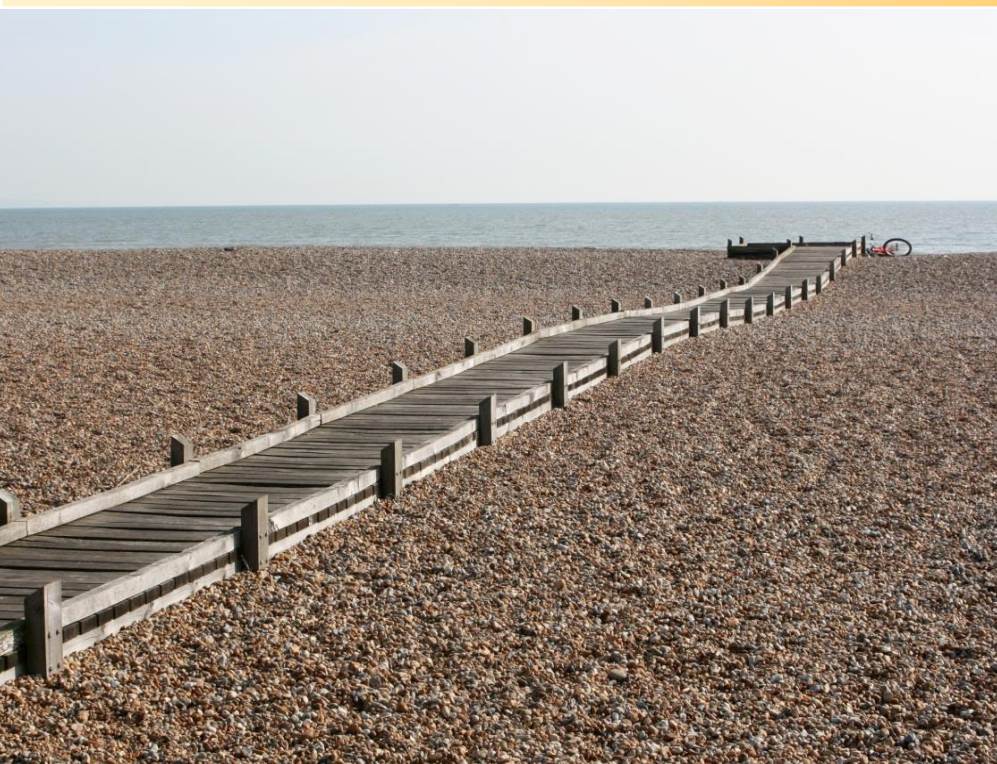


# EIERSKAPSFORVALTNING



GJESDAL KOMMUNE  
MARS 2016



# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, eierrepresentanter, styrerepresentanter og administrasjonen i kommunen. Rapporten er et offentlig dokument og skal være 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

<b>Innhold</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>Høringsuttalelser</b> .....	<b>9</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>10</b>
1    Innledning .....	11
1.1    Formål og problemstillinger .....	11
1.2    Kontrollkriterier og metode .....	11
2    Faktabeskrivelse og vurderinger .....	12
2.1    Kommunens selskaper .....	12
2.2    Kommunens eierskapspolitikk.....	17
2.3    Kommunens regler ved oppfølging av selskaper .....	21
2.4    Kommunens rutiner ved oppfølging av selskaper .....	24
2.5    Eierrepresentantenes oppfølging av selskaper .....	25
2.6    Kommunens styrerepresentanter.....	29
2.7    Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte om eierstyring .....	30
<b>Vedlegg</b> .....	<b>31</b>

# SAMMENDRAG

## **Hovedbudskap**

*Kommunen har nylig vedtatt ny eierskapspolitisk plattform. Denne inneholder en oppdatering og revidering av kommunens overordnede prinsipper for eierstyring og kjøreregler for eierstyringen. Kommunens eierskapsmelding (eierskapspolitikk) vil foreligge i 2016/2017. Dette blir første gang kommunen utarbeider en eierskapsmelding.*

## **Kommunens eierskap (selskaper)**

Kommunen er direkte eier i 14 selskaper. De fleste er aksjeselskaper (7 selskaper) og interkommunale selskaper (4 selskaper). Formålene spenner over flere typer virksomheter, men de er primært regionalrettet. I tillegg er kommunen med i en rekke foreninger og stiftelser. Foreninger og stiftelser er selveide, og eierstyring kan da i prinsippet ikke foretas.

*Rapporten tar i hovedsak for seg aksjeselskaper og interkommunale selskaper kommunen har direkte eierandeler i, og eierrepresentantenes oppfølging av selskapene. Kommunen har eierinteresser i få andre selskapsformer. Dette omfatter kun tre selskaper med mange eiere/deltakere og som ikke produserer viktige kommunale tjenester.*

## **Våre funn er følgende:**

### **Kommunens eierskapspolitiske plattform og eierskapsmelding**

Kommunen vedtok første gang sin eierskapspolitiske plattform i juni 2008. I desember 2015 ble det vedtatt en oppdatert og revidert eierskapspolitisk plattform. Innholdet i plattformen er basert på ulike anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse. Innholdet i plattformen er i all hovedsak videreført fra 2008. Den eierskapspolitiske plattformen består av overordnede prinsipper for eierstyring og kjøreregler for eierstyringen.

Vedtaket i desember 2015 sa også at det hvert fjerde år skal utarbeides en eierskapsmelding (eierskapspolitikk) for Gjesdal kommune. Denne skal legges fram for kommunestyret i løpet av de første to år etter valgåret. Kommunen har ikke tidligere utarbeidet et slikt dokument. Dette innebærer at første eierskapspolitikk for kommunen blir lagt fram i 2016/2017.

Eierskapspolitikken vil inneholde kommunens eierportefølje, kriterier og grunn for valg av selskapsform, prinsipper for godt og aktivt eierskap og utøvelse av eierskapet samt eierskapspolitisk plattform. Innholdet i den kommende eierskapspolitikken anses som et godt dokument for kommunens eierstyring. Det er i tråd med KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger.

Kommunen legger opp til å revidere eierskapspolitikken én gang i valgperioden. Dette vil være med på å gi et langsiktig og forutsigbart eierskap.

I KS sine anbefalinger står: «*Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper*». Som nevnt ovenfor legger kommunen opp til å revidere sin eierskapspolitikk én gang i valgperioden. Men ved spesielle situasjoner vil det kunne være behov for en hyppigere revidering. Dette forbeholdet kan da tas med i kommunens eierskapspolitiske plattform. Vi anser i så fall at kommunens praksis ligger innenfor anbefalingen.

### **Selskapskontroller i kommunens selskaper**

Det er i perioden 2005-2015 utført selskapskontroller (med forvaltningsrevisjon) i 8 av kommunens selskaper. Lyse AS har hatt to selskapskontroller i perioden. Vi har i tillegg tatt med en oversikt over utførte selskapskontroller.

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

*Føringer gjelder kommunens eierstrategier som skal ivaretas av kommunens eier- og styrerepresentanter i selskapene. Det er for alle selskaper etablert tydelige føringer på et overordnet nivå (kommunens overordnede prinsipper for eierstyring). For enkelte selskaper (fire selskaper) er det også etablert tydelige føringer på et detaljert nivå (selskapsspesifikke eierstrategier).*

Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring er gjeldende for kommunens eier- og styrerepresentanter, som forutsettes å være kjent med disse. De er en del av kommunens eierskapspolitiske plattform som nylig er oppdatert og revidert. På denne måten er de blitt gjort kjent for hele det politiske miljø.

Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring anses for å være allmenngyldige. De er utarbeidet med utgangspunkt i statens eierstrategier og flere andre kommuner har lignende prinsipper. Når kommunens eierskapsmelding (eierskapspolitikk) kommer opp i kommunestyret i 2016/2017, vil det tas stilling til i hvilken grad kommunen vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Vi anser dette for å være et viktig forhold for kommunen.

Det er foreløpig utarbeidet selskapsspesifikke eierstrategier for fire selskaper. Dette er Lyse AS (2011), IVAR IKS (2012), Rogaland Revisjon IKS (2012) og Rogaland Brann og Redning IKS (2014). Disse eierstrategiene er i utgangspunktet felles for de kommunale eierne ved at det utarbeides et forslag til felles eierstrategi fra den interkommunale eierskapsgruppen. Ved den politiske behandlingen i kommunene, kan det imidlertid komme enkelte endringer/tillegg.

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

*Kommunens regler anses i hovedsak gode. Vi har noen få anmerkninger til rutinene.*

## **Regler for eierstyringen**

I kommunens eierskapspolitiske plattform er det utarbeidet kjøreregler for eierstyringen. Dette er benevnt «arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen». Reglene inneholder rollen til de valgte representantene (styre- og eierrepresentanter), politiske avklaringer i forkant av eiermøte i selskapet samt rapportering om eierrollen til kommunen (eierskapspolitikk og eiermelding). I tillegg kommer formannskapets kontaktmøter med selskapene.

Reglene legger grunnlag for en god eierstyring. Det er 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 på forhånd hva som er kommunens standpunkt i store saker og generelt ellers. Sakene skal deretter behandles av alle eierne ved møter i det formelle eierorganet (generalforsamlingen/representantskapet).

Skillet mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene i en eiermelding 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.

Iht. den nye eierskapspolitiske plattformen legger kommunen opp til å utarbeide en eiermelding ved behov. Dette er en kort rapportering om de ulike selskapene (fakta om selskapene, kommunen sitt engasjement i selskapet, nøkkeltall for selskapet og orientering om aktuelle saker). Det fokuseres her på resultater av eierskapet (selskapenes tjensteproduksjon og økonomi/risiko). Vi ser for oss at det årlig rapporteres til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.

Det kan være hensiktsmessig med et årlig fast eiermøte i kommunestyret hvor det eksempelvis tas stilling til om det er spesielle situasjoner som gir behov for en revidering av kommunens eierskapspolitikk. Samtidig kan det kort rapporteres om kommunens viktigste selskaper.

Kontaktmøtene til formannskapet er et viktig element i den politiske eieroppfølgingen. Møtene bør avholdes i en periode hvor kommunen kan fange opp de mest sentrale elementene som vil inngå i selskapenes årsberetninger/-regnskap. Dette gir kommunen anledning til å utøve et aktivt eierskap gjennom å forberede og melde inn aktuelle saker for behandling i eierorganene. Selskapene bør minimum være representert ved styreleder og daglig leder på kontaktmøtene.

## **Rutiner for eierstyringen**

Rutiner for eierstyringen gjelder det praktiske arbeidet rundt eierskapsforvaltningen. Dette omfatter kommunens eierskapssekretariat, den interkommunale eierskapsgruppen, kommunens arkiveringsrutiner, kommunens årsregnskap (selskapsnoten) samt informasjon om eierskapsforvaltningen på kommunens nettsider.

Ass. rådmann har ansvaret for å utrede/saksbehandle kommunens egne eierskaps saker og er kontaktperson dersom eier- og styrerepresentanter trenger informasjon om eierskapsforvaltningen. Ass. rådmann er også med i den interkommunale eierskapsgruppen omtalt nedenfor.

Rådmannen har et løpende samarbeid med administrasjonen/rådmennene i de øvrige eierkommunene i den interkommunale eierskapsgruppen. Gjesdal kommune deltar i eierskapsgruppen med ass. rådmann. Samarbeidet legger til rette for en koordinert eieroppfølging av selskaper med flere eiere, og bidrar til kompetanseoverføring knyttet til prinsipper og retningslinjer for deltakernes eierstyring. Her diskuteres eierskapspolitiske problemstillinger, og det utarbeides felles svar, brev og saksutredninger i saker på området. Eierskapsgruppen utarbeider forslag til felles eierstrategier for selskaper som kommunene eier sammen. Forslagene utarbeides i samråd med selskapene.

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

Kommunens selskapsnote for 2015 inneholder noen feil og mangler. Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS mangler. Dette selskapet kan også tas med i selskapsnoten selv om kommunen ikke har registrert noen verdi på det. Tre selskaper er ført opp med gamle navn. Ryfylkeforbindelsen AS er avviklet. Vi ser for oss at kommunen retter opp selskapsnoten ved neste årsregnskap.

På kommunens nettsider er det informasjon om kommunens eierskapspolitiske plattform. Kommunens eierskapspolitikk og Eiermelding skal legges ut på kommunens nettsider når de er blitt utarbeidet. Dette vil gi informasjonen om kommunens eierskapsforvaltning og selskaper, og det vil være lett tilgjengelig for offentligheten og kommunens representanter i selskapene.

### **Eierrepresentantenes oppfølging av selskaper (aksje- og interkommunale selskaper)**

*Kommunens eierrepresentanter forvalter kommunens eierskap i tråd med de etablerte regler.*

Formelt utøves kommunens eierskap gjennom dens valgte representanter til selskapenes øverste organer, stort sett generalforsamlingen og representantskapet.

Rådmann og ass. rådmann er eierrepresentanter i de selskaper hvor ordfører er styremedlem. Dette er selskapene Gjesdal Bompengeselskap AS, Midtfjell Utviklingselskap AS og Veveriet AS. Ass. rådmann er også eierrepresentant i Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA). KS anbefaler som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Men dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Vi anser at dette er tilfellet for de fire aksjeselskapene hvor kommunens administrasjon er eierrepresentanter.

Det er hovedsakelig ordfører og ass. rådmann som er kommunens eierrepresentanter. De er naturlig nok godt kjent med kommunens overordnede prinsipper for eierstyring og kjøreregler i eierstyringen (som står i kommunens eierskapspolitiske plattform). Men ettersom ny eierskapspolitisk plattform nylig ble vedtatt i kommunestyret (desember 2015), antas dette også å gjelde andre eier- og styrerepresentanter. Bevisstheten omkring eierskapsforvaltningen anses nå styrket gjennom den politiske behandlingen av eierskapssaken.

### **Opplæring av og informasjon til folkevalgte om eierstyring mv.**

Kommunens opplæring av folkevalgte inneholdt tidligere ikke noe spesielt om forvaltning av eierskap. Dette endrer seg nå i inneværende valgperiode. Kommunalt eierskap skal være et fast tema på folkevalgtoppplæringen. En skal da gå gjennom eierskapspolitikk generelt og roller og utøvelse av oppgaver i eierorgan og styrer spesielt.

Kommunens nye opplæring antas å gi en god informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike roller en innehar, både som folkevalgt og som styremedlem og eierrepresentant. Opp-læringen vil være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.

### **Vi gir følgende anbefalinger**

- Kommunens eierskapspolitiske plattform bør inneholde en bestemmelse om at eierskapspolitikken skal revideres ved spesielle situasjoner.
- Kommunen bør nøye vurdere i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Dette forholdet tas med i kommunens eierskapsmelding (eierskapspolitikk) som kommer opp i kommunestyret i 2016/2017.
- Det bør være en årlig rapportering til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.
- Kommunen bør vurdere om det vil være hensiktsmessig med et årlig fast eiermøte i kommunestyret. Selskapsrapporteringen kan da tas med her.



# HØRINGSUTTALELSER

*Vi mottok kommunens høringsuttalelse 15.03.16*

Når det gjelder rapporten samlet mener rådmannen at det er tatt hensyn til de opplysninger som framkom i diskusjonen/på møtet 10. mars 2016, og at rapporten gjenspeiler disse. Rådmannen har merket seg Rogaland Revisjon anmerkninger til noen av kommunens rutiner, og vil følge disse opp i det videre arbeidet med eierskapsforvaltning.

# 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 prioriterer en obligatorisk eierskapskontroll. Slik eierskapskontroll følger av kommunelovens § 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 eierskapspolitiske plattform
    - Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring
    - Arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Metodisk er det benyttet intervjuer, spørreskjema og dokumentgransking. En nærmere omtale av kontrollkriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

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

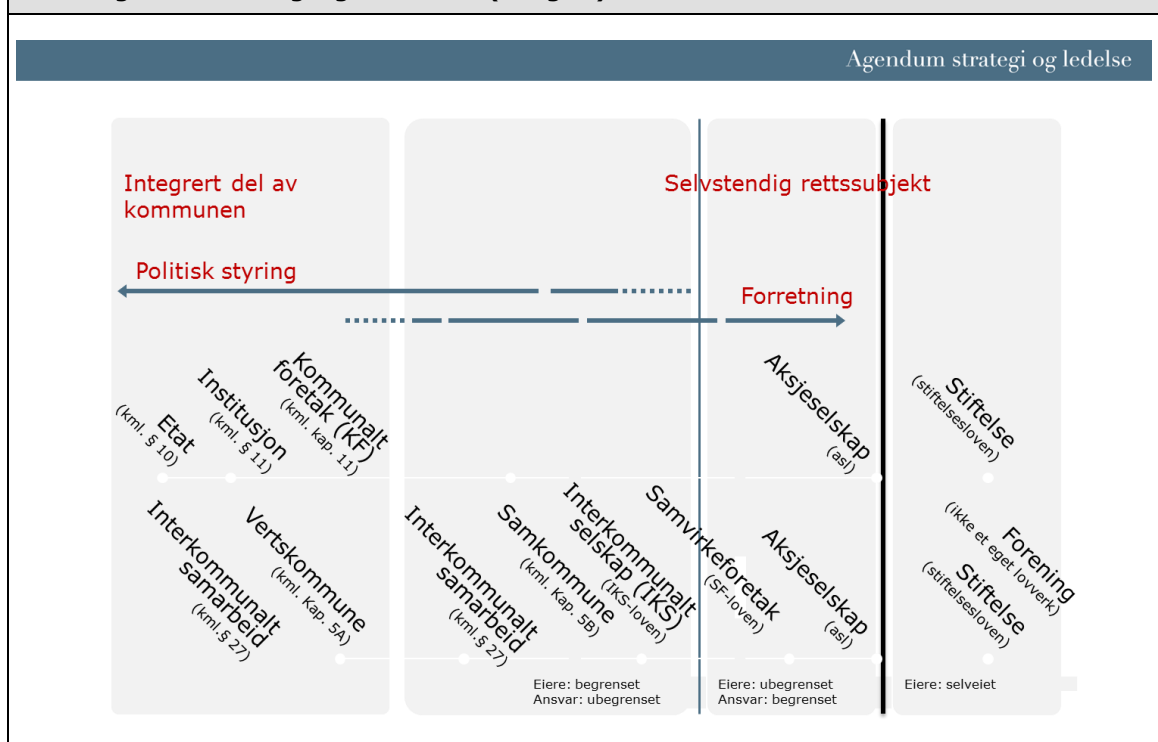
### 2.1 KOMMUNENS SELSKAPER

Rapporten tar i *hovedsak* for seg aksjeselskaper og interkommunale selskaper kommunen har direkte eierandeler i, og eierrepresentantenes oppfølging av selskapene. Dette utgjør 11 selskaper. Kommunen har eierinteresser i få andre selskapsformer. Dette omfatter kun 3 selskaper med mange eiere/deltakere og som ikke produserer viktige kommunale tjenester.<sup>1</sup>

#### 2.1.1 KORT OM 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.

**Figur 1 Kommunal virksomhetsorganisering**  
Kilde: Agendum strategi og ledelse AS (redigert)



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

<sup>1</sup> Jæren Friluftsråd IS, Biblioteksentralen SA og KLP.

driver med kultur, idrett eller under selvkostregimet). Dersom det drives næring med fortjeneste/utbyttmuligheter i et IKS, vil dette gjerne 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 og et eget juridisk selskap (IS).

Samvirkeforetak og samkommune er to ganske nye selskapsformer for kommunene. Samvirkeforetak har så langt vært lite brukt av kommunene i vår region. Samvirkeforetak har medlemmer, men ikke eiere, og styres av de som handler med foretaket og som dermed har direkte nytte av den virksomhet som drives. Eierstyring fra medlemmene skjer på årsmøtet som er samvirkets øverste organ. Det er nesten ingen kommuner organisert som samkommune. Selskapsformen er på veg ut. Saken ligger hos KMD.

Etableringen av kommunale foretak vil gjerne begrunnes i flere forhold. Stikkord kan sies å være ansvarliggjøring, synliggjøring, rolleforståelse, innsparinger, samt å hindre kryssubsidiering. Opprettelsen av foreninger og stiftelser har ett eller flere bestemte formål. Dette kan være av humanitær, sosial, økonomisk eller annen art.

## 2.1.2 OVERSIKT OVER KOMMUNENS SELSKAPER

Kommunen er direkte eier i 14 selskaper. De fleste er aksjeselskaper (7 selskaper) og interkommunale selskaper (4 selskaper). Vår kontroll omfatter primært eieroppfølgingen av disse selskapene.

### KOMMUNENS DIREKTE EIERSKAP I AKSJE- OG INTERKOMMUNALE SELSKAPER

**Tabell 1 Oversikt over kommunens aksje- og interkommunale selskaper (direkte eierskap)**

Selskaper	Eierandel
<b>Aksjeselskaper</b>	
Gjesdal Bompengeselskap AS	70,00 %
Midtfjell Utviklingsselskap AS	50,00 %
Veveriet AS	25,00 %
Sandnes Pro-Service AS	16,67 %
Lyse AS	0,93 %
Allservice AS	0,85 %
Gastronomisk Institutt AS	-
<b>Interkommunale selskaper</b>	
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	3,84 %
IVAR IKS	3,46 %
Rogaland Brann og Redning IKS	3,25 %
Rogaland Revisjon IKS	2,54 %

I vedlegg er det en nærmere oversikt over selskapene. Dette omfatter selskapenes driftsinntekter og driftsresultater og kommunens bokførte verdi for selskapene. Det er også tatt med det vedtektsfestede formålet til selskaper hvor kommunen har større eierandeler og for særlig viktige kommunale selskaper.

I tillegg er kommunen involvert i interkommunale samarbeid, foreninger og stiftelser. I vedlegg er det tatt med en oversikt over disse selskapene.

Kommunen har eierandeler i toneangivende kommunale selskaper i distriktet, men deres eierandeler eller innflytelse er begrenset isolert sett. Som toneangivende selskaper mener vi Lyse AS, IVAR IKS og Rogaland Brann og Redning IKS.

### 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. Av formålene kan det nevnes bomstasjon, arbeidsmarked, energi, vann, avløp og renovasjon samt brannvern.

### Selskapskontroller

Det er i perioden 2004-2015 utført selskapskontroller (med forvaltningsrevisjon) i 8 av kommunens selskaper. For Lyse AS har det vært to selskapskontroller i perioden. Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over utførte selskapskontroller.

Selskapskontroll (med forvaltningsrevisjon) kan bare foretas av heleide selskaper. Heleide selskaper er selskaper eid kun av kommuner eller fylkeskommuner. Det er innsynsrett for revisor i disse selskapene iht. kommuneloven § 80. I deleide selskaper vil det også være andre typer eiere (eksempelvis private eller staten). I deleide selskaper kan det ikke kreves innsyn etter lovreglene. I slike tilfeller må selskapskontrollen/forvaltningsrevisjonen basere seg på innsyn i åpne kilder eller alternativt på et utvidet innsyn etter særskilt avtale med de øvrige eierne.

### KOMMUNENS INDIREKTE EIERSKAP (DATTERSELSKAPER MV.)

Kommunen har indirekte eierskap i mange selskaper. Indirekte eierskap er når kommunens selskaper har eierandeler i andre selskaper (datterselskaper, datterdatterselskaper, tilknyttede selskaper etc.).<sup>2</sup> I tillegg kan selskapene ha eierandeler i hverandre og kommunen vil derfor også kunne ha et visst indirekte eierskap på den måten.

Det er særlig disse selskapene som har datterselskaper mv.

- Lyse AS
- IVAR IKS

Eierorganet i datterselskaper vil ofte være styret i morselskapet. Dette vil alltid være tilfellet i heleide datterselskaper. Styret i morselskapet står da for eieroppfølgingen.

Vi har ikke ved denne rapporten sett nærmere på det indirekte eierskapet. I forbindelse med våre kontroller av eierskapsforvaltningen i Stavanger og Sandnes, ble det imidlertid sett på dette for de opplistede selskapene. Kommunene på Nord-Jæren er i stor grad eiere i de samme selskapene.

<sup>2</sup> Datterselskaper og datterdatterselskaper er selskaper som er over 50 % eid/kontrollert av et annet selskap (morselskapet). Det vises til aksjelovens § 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 regnskapslovens § 1-4.

## Oppsummering fra våre kontroller for Stavanger og Sandnes

Det er i all hovedsak deler av driften som er plassert i datterselskaper mv. Eieroppfølgingen av disse selskapene vil derfor i mindre grad omfatte politiske saker. Det store unntaket er Greater Stavanger AS som er et viktig redskap for regionens næringsutvikling og hvor politikk løpende er på dagsorden. Selskapet har imidlertid en tung politisk representasjon i styret og større politiske saker vil komme opp til behandling i kommunestyret.<sup>3</sup>

## KOMMUNALE FORETAK, FORENINGER OG STIFTELSE

Gjesdal har ingen kommunale foretak, men vi omtaler likevel selskapsformen.

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt, og er formelt sett utenfor rekkevidden av selskapskontroll iht. lovreglene. 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.

Foreninger og stiftelser er selveide, og eierstyring kan derfor i prinsippet ikke foretas.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> I stiftelseslovens § 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. stiftelseslovens § 36. Her står det bl.a. at disse organene kan få tildelt myndighet til å velge/avsette styremedlemmer, føre tilsyn eller beslutte gransking av stiftelsen. Kommunen rår ikke over formuesverdien i stiftelsen.

Gjesdal kommune har i liten grad brukt organisasjonsformen stiftelse de siste årene. Den blir sett på som uegnet dersom kommunen ønsker en form for tilsyn eller kontroll

<sup>3</sup> Greater Stavanger AS er heleid av Forus Næringspark AS. Forus Næringspark AS har tre eiere (Stavanger, Sandnes og Sola). Mange andre kommuner er imidlertid partnere i Greater Stavanger AS og har medlemmer i styret. Gjesdal har ett styremedlem på deling med Time, Klepp og Sirdal. Det er pr. dato 14 partnerkommuner samt fylkeskommunen.

<sup>4</sup> Jf. artikkel i Kommunerevisoren nr. 3/2006 av Jostein Selle i KR.D. Et utdrag fra artikkelen er tatt med i vedlegg.

<sup>5</sup> 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. stiftelseslovens § 4. 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.

over virksomheten. En viss styring kan kommunen likevel oppnå gjennom vilkår i tilsagnsbrev, dersom kommunen gir tilskudd til stiftelsen.

I det videre ser vi bort fra foreninger og stiftelser.

## FORMÅLET MED SELSKAPSDANNELSEN OG VALG AV SELSKAPSFORM

De fleste kommunale selskapsdannelser på Nord-Jæren 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. Gjesdal kommune har pr. i dag ingen eierandeler i selskaper som er rent finansielt motivert. Eierandelen i Lyse 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).

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 2 Generelt - 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)

### Etablering 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 framgå 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.



## Etablering av kommunale foretak

Etablering av kommunale foretak er en beslutning om hvordan kommunen vil organisere sin virksomhet og tjenesteproduksjon på. Formålet med etablering av kommunale foretak (KF) kan være begrunnet i særlovgivning eller ønsket om å skille ut utførerledet. Foretakene følges opp med egne regnskaper og rapporteringer.

## 2.2 KOMMUNENS EIERSKAPSPOLITIKK

### KOMMUNENS FORVENTNINGER TIL SELSKAPENE

Kommunens forventninger til selskapene fremgår av selskapenes vedtekter/selskapsavtaler, eierstrategiene (for de selskaper som har dette) og kommunens eierskapspolitiske plattform (krav rettet mot selskapet). Den kommende eierskapspolitikken vil også omhandle dette. Styret og den daglige ledelsen i selskapene har et ansvar for å realisere forventningene. Kommunen skal utøve eierstyring på et overordnet nivå og ikke gripe inn i styrets myndighetsområde og den daglige ledelsen av selskapene.

#### **Fra kjørerreglene i kommunens eierskapspolitiske plattform (punkt 3.1b):**

*«Formålet i vedtektene er direkte styrende for arbeidet og setter den overordna rammen for selskapet sin virksomhet. Eierstrategien for selskapet tydeliggjør eierne sine forventninger, resultatmål og krav til selskapet. Dette inkluderer forventninger knyttet til forvaltning av formue, avkastning av innskutt kapital og eventuelle forventninger til utbytte. I aksjeselskap kan det i aksjonæravtalen være fastsatt vilkår for utdeling av midler fra selskapet.»*

### KOMMUNENS EIERSKAPSPOLITISKE PLATTFORM

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. I kommuner handler god eierstyring om å klargjøre rolledelingen mellom administrasjonen og de folkevalgte (som representerer eierne/skattebetalerne).

Kommunen vedtok første gang sin eierskapspolitiske plattform i juni 2008. I desember 2015 ble det vedtatt en oppdatert og revidert eierskapspolitisk plattform. Innholdet i plattformen er basert på ulike anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse. Innholdet i plattformen er i all hovedsak videreført fra 2008. Den eierskapspolitiske plattformen består av overordnede prinsipper for eierstyring og kjørerregler for eierstyringen.<sup>6</sup> Vi har tatt med hele kommunens eierskapspolitiske plattform i vedlegg.

<sup>6</sup> Overordnede prinsipper for eierstyring gjelder krav rettet mot eier og selskap. Kjørerregler for eierstyringen gjelder arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen.

## Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring

Overordnede prinsipper for eierstyring kan være egne utviklede, men hvor det gjerne ses på statens eierstrategier, etter hvert også med innslag fra KS sine anbefalinger.<sup>7</sup> Her vil kommunene ha utarbeidet nærmere bestemmelser om hvem som kan sitte i styrende organer for selskaper (selskapenes styrer), krav til styrets arbeid, generelle mål- og resultatkrav til kommunens selskaper, vurdering av om kommunen skal gå inn som eier i andre selskaper eller selge seg ut av selskaper.

Gjesdal kommune sine overordnede prinsipper for eierstyring fremgår av del 2 i den eierskapspolitiske plattformen. Det er tatt utgangspunkt i statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse. Alle kommunene i den interkommunale eierskapsgruppen<sup>8</sup> har lignende overordnede prinsipper for eierstyring.

## Gjesdal kommunes overordnede prinsipper for eierstyring

**Tabell 3 Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring (oversikt)**  
**Kilde: Kommunens eierskapspolitiske plattform (2015)**

### Grunnlag for godt offentlig eierskap (oversikt)

#### Krav rettet mot eieren

1. Det skal være åpne forhold rundt kommunens eierskap.
2. Før et selskap blir dannet, bør det analyseres hva eier ønsker å oppnå ved å opprette et selskap framfor en mer tradisjonell kommunal organisering.
3. Eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
4. Eier skal gi klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for å realisere målene.

#### Krav rettet mot selskapet

5. Selskapet skal være bevisst samfunnsansvaret sitt.
6. Eierne skal behandles likt.
7. Åpningsbalansen skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapet sin situasjon.
8. Styret skal være sammensatt slik at det har den nødvendige kompetanse, kapasitet og mangfold.
9. Styret skal på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle ovenfor daglig leder når det gjelder service, kontroll, strategi og ressursituasjon.

Prinsippene er nærmere utdypet i kommunens eierskapspolitiske plattform.

## Den interkommunale eierskapsgruppen

Den interkommunale eierskapsgruppen diskuterer KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Kommunene i eierskapsgruppen har så langt valgt å følge disse anbefalingene, med enkelte mindre unntak. Når Gjesdal sin eierskapsmelding (eierskapspolitikk) kommer til politisk behandling, vil anbefalingene til KS være omtalt.

<sup>7</sup> Anbefalingene 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 gråson mellom lovregulering og etablert praksis.

<sup>8</sup> Den interkommunale eierskapsgruppen består av kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger og Time, samt Rogaland fylkeskommune.

## Vurderinger av kommunens overordnede prinsipper for eierstyring

Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring er gjeldende for kommunens eier- og styrerepresentanter, som forutsettes å være kjent med disse. De er en del av kommunens eierskapspolitiske plattform som nylig er oppdatert og revidert. På denne måten er de blitt gjort kjent for hele det politiske miljø.

Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring anses for å være allmenngyldige. De er utarbeidet med utgangspunkt i statens eierstrategier og flere andre kommuner har lignende prinsipper. Når kommunens eierskapsmelding (eierskapspolitikk) kommer opp i kommunestyret i 2016/2017, vil det tas stilling til i hvilken grad kommunen vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Vi anser dette for å være et viktig forhold for kommunen.

### SELSKAPSSPESIFIKKE EIERSTRATEGIER

I kommunens eierskapspolitiske plattform punkt 2.1.3 står følgende:

*«Det skal utarbeides eierstrategi for IKS og AS hvor eierne sine forventninger til selskapet, mål med eierskapet og resultatkrav blir tydeliggjort for styre og bedriftsforsamling. Eierstrategien skal bygges på formålet i vedtektene. I eierstrategien skal samhandlingen og informasjon mellom eiere og selskap klargjøres.»*

Ettersom selskapene har flere/mange eiere er dette et arbeid som gjøres i fellesskap av de kommunale eierne. Administrativt er det lagt til den interkommunale eierskapsgruppen. Det er foreløpig utarbeidet selskaps-spesifikke eierstrategier for fire selskaper. Dette er Lyse AS (2011), IVAR IKS (2012), Rogaland Revisjon IKS (2012) og Rogaland Brann og Redning IKS (2014). Disse eierstrategiene er i utgangspunktet felles for de kommunale eierne ved at det utarbeides et forslag til felles eierstrategi fra den interkommunale eierskapsgruppen. Ved den politiske behandlingen i kommunene, kan det imidlertid komme enkelte endringer/tillegg.

### KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING (EIERSKAPSPOLITIKK)

Vedtaket i desember 2015 sa også at det hvert fjerde år skal utarbeides en eierskapsmelding (eierskapspolitikk) for Gjesdal kommune. Denne skal legges fram for kommunestyret i løpet av de første to år etter valgåret. Kommunen har ikke tidligere utarbeidet et slikt dokument. Dette innebærer at første eierskapspolitikk for kommunen blir lagt fram i 2016/2017.

Det velges en tidshorisont på fire år for eierskapspolitikken for at kommunen sin rolle som strategisk og langsiktig eier blir ivaretatt på en god måte. Samtidig sikrer det at kommunen sitt eierskap og sin rolle som eier blir satt jevnlig på dagsorden.

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.

### En skjematisk oversikt over eierskapspolitikken

**Figur 2 Gjesdal kommune - Innholdet i eierskapspolitikken (oversikt)**  
**Kilde: Kommunens eierskapspolitiske plattform (KST 110/15)**



I vedlegg blir det tatt med eierstrategier for de selskapene dette er utarbeidet for.

### Det nærmere innholdet i eierskapspolitikken blir følgende:

- Del 1: Gjesdal kommune sin eierportefølje
  - Oversikt over eierinteressene til kommunen (liste over selskap, andel, formål)
  - Utviklingen i Gjesdal kommune sitt eierskap
- Del 2: Kriterier og grunn for valg av selskapsform
  - Kriterier for valg av selskapsetablering
  - Fakta om selskapsformer, foretak og stiftelser
  - Regler for valg (kjønnsbalanse og habilitet) og kommunens retningslinjer
  - Motiv for formålet med eierskapet i de ulike selskapene (tabell med selskap og motiv)
- Del 3: Prinsipper for godt og aktivt eierskap og utøvelse av eierskapet
  - Prinsipper for godt og aktivt eierskap
  - Roller og ansvar i eierorganer og styrer
  - Oppfølging av eierskap (rutiner for arbeidet med eierskap i kommunen)
  - Vurdering av behov for utarbeidelse av eierstrategier (det enkelte selskap)
- Del 4: Eierskapspolitisk plattform
  - Grunnlag for godt offentlig eierskap (krav rettet mot eier og selskap)
  - Arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen

### **NIBR rapporten (2015)**

NIBR rapporten om «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» foreslår bl.a. 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.

### **Vurderinger av opplegget vedrørende kommunens eierskapspolitikk**

Kommunen legger opp til å revidere eierskapspolitikken én gang i valgperioden. Dette vil være med på å gi et langsiktig og forutsigbart eierskap.

Innholdet i den kommende eierskapspolitikken anses som et godt dokument for kommunens eierstyring. Det er i tråd med KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Vi har i vedlegg tatt med KS sin anbefaling (anbefaling nr. 4).

I KS sine anbefalinger står: «*Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper*». Som nevnt ovenfor legger kommunen opp til å revidere sin eierskapspolitikk én gang i valgperioden. Men ved spesielle situasjoner vil det kunne være behov for en hyppigere revidering. Dette forbeholdet kan da tas med i kommunens eierskapspolitiske plattform. Vi anser i så fall at kommunens praksis ligger innenfor anbefalingen.

### **ANBEFALINGER**

- Kommunen bør nøye vurdere i hvilken grad den vil følge KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Dette forholdet tas med i kommunens eierskapsmelding (eierskapspolitikk) som kommer opp i kommunestyret i 2016/2017.
- Kommunens eierskapspolitiske plattform bør inneholde en bestemmelse om at eierskapspolitikken skal revideres ved spesielle situasjoner.

## **2.3 KOMMUNENS REGLER VED OPPFØLGING AV SELSKAPER**

### **KJØREREGLER FOR EIERSTYRINGEN**

I kommunens eierskapspolitiske plattform er det utarbeidet kjøreregler for eierstyringen. Dette er benevnt «arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen» og utgjør del 3 i plattformen. Det som gjelder eierskapsmelding (eierskapspolitikk) har vi omtalt i punkt 2.2, mens Eiermelding er omtalt her under rapportering.

**Tabell 4 Arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen (oversikt)****Kilde: Kommunens eierskapspolitiske plattform (2015)****Følgende regler og arbeidsformer skal brukes i eierstyringen:****3.1 Rollen til de valgte representantene (oversikt)**

3.1 a) De valgte representantene i representantskap, bedriftsforsamling og generalforsamling skal ivareta kommunens interesser gjennom å delta aktivt i selskapet sine eierorgan.

3.1 b) Styremedlemmene har ansvar for at oppgaver blir løst til beste for selskapet sin utvikling og i samsvar med styreinstruks og eierkrav.

3.1 c) I enkeltsaker av prinsipiell og stor betydning kan kommunestyret eller formannskapet instruere representantene gjennom behandling og vedtak i saker som skal behandles i selskapet.

**3.2 Politiske avklaringer i forkant av møte i selskapet (dette er tatt med uavkortet)**

Før møte i et selskap skal de valgte representantene fra Gjesdal kunne få politiske avklaringer. Dette gjelder generelt og i saker av uvanlig art eller stor betydning spesielt. Dette skjer på følgende måte:

Dersom en representant melder inn sak eller emne før møte i formannskapet, vurderer ordføreren dette og henter eventuelt inn råd fra gruppelederne og/eller rådmann. Det blir tatt opp sak i formannskapet enten i åpent eller lukka møte, og representanten får svar om kommunen sitt råd/syn. En slik sak bør meldes til ordfører minst en uke før møtet i formannskapet. Dersom en representant melder inn spørsmål til oppklaring, er det tilstrekkelig at rådmannen vurderer dette og gir svar til representanten om kommunen sitt råd/syn.

**3.3 Rapportering om eierrollen til Gjesdal kommune (oversikt)**

3.3 a) Ved behov skal det legges fram en orientering om eierskapene gjennom en eiermelding. Denne skal legges fram for kommunestyret.

3.3 b) Hvert fjerde år skal det legges fram en eierskapspolitikk for kommunestyret. Dette skal skje tidlig i hver valgperiode.

Reglene er nærmere utdypet i kommunens eierskapspolitiske plattform.

**Representantenes roller ved eierstyringen og selskapsstyringen**

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

Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Dette vil etter kommuneloven være kommunestyret, med mindre vedtektene sier noe annet. Ordfører eller andre kan møte etter fullmakt og stemme på generalforsamlingen. Medlemmer av et representantskap ved interkommunale selskaper er personlige medlemmer, og i motsetning til aksjeloven, tillater ikke IKS-loven at andre møter etter fullmakt.

I den kommunens eierskapspolitiske plattform fremgår det hvordan politiske avklaringer skal foretas i forkant av møter i selskapene. Ordfører, formannskapet og rådmann har her sentrale roller. I større saker kan eierrepresentantene instrueres av formannskapet eller kommunestyret.

**Vurderinger av kjøreregler for eierstyringen**

Reglene legger grunnlag for en god eierstyring. Det er 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 på forhånd hva som er kommunens standpunkt i store saker og generelt ellers. Sakene skal deretter behandles av alle eierne ved møter i det formelle eierorganet (generalforsamlingen/representantskapet).

---

## RAPPORTERINGEN AV EIERSTYRINGEN

---

### **Eiermelding (rapportering om selskapene)**

Iht. den nye eierskapspolitiske plattformen legger kommunen opp til å utarbeide en eiermelding ved behov. Dette er en kort rapportering om de ulike selskapene (fakta om selskapene, kommunen sitt engasjement i selskapet, nøkkeltall for selskapet og orientering om aktuelle saker). Det fokuseres her på resultater av eierskapet (selskapenes tjenesteproduksjon og økonomi/risiko).

### **Kontaktmøter med selskapene**

Ved sin behandling av kommunens nye eierskapspolitiske plattform ba formannskapet om at eierskapselskapene blir invitert til dialog og informasjonsmøte. Formannskapet kan da anses for kommunens utvalg for eierstrategier (selv om dette ikke eksplisitt er sagt). Formannskapet vil etter hvert avholde kontaktmøter med interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper. Slike kontaktmøter har for øvrig tidligere vært avholdt med kommunestyret.

### **Eierskapsaker i formannskapet/kommunestyret**

Vi ser at det har vært 24 eierskapsaker i formannskapet/kommunestyret i perioden 2013-2016 og så langt i 2016 (pr. 01.03.2016). En oversikt over disse sakene er tatt med i vedlegg. Oversikten gir uttrykk for at det er praksis i kommunen å legge frem politiske saker ved viktige endringer, og på den måten skape forankring i formannskapet/kommunestyret.

### **Vurderinger av rapporteringen av eierstyringen**

Skillet mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene i en eiermelding 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. Vi ser for oss at det årlig rapporteres til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.

Det kan være hensiktsmessig med et årlig fast eiermøte i kommunestyret hvor det eksempelvis tas stilling til om det er spesielle situasjoner som gir behov for en revidering av kommunens eierskapspolitikk. Samtidig kan det kort rapporteres om kommunens viktigste selskaper.

Kontaktmøtene til formannskapet er et viktig element i den politiske eieroppfølgingen. Møtene bør avholdes i en periode hvor kommunen kan fange opp de mest sentrale

elementene som vil inngå i selskapenes årsberetninger/-regnskap. Dette gir kommunen anledning til å utøve et aktivt eierskap gjennom å forberede og melde inn aktuelle saker for behandling i eierorganene. Selskapene bør minimum være representert ved styreleder og daglig leder på kontaktmøtene.

#### ANBEFALINGER

---

- Det bør være en årlig rapportering til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.
- Kommunen bør vurdere om det vil være hensiktsmessig med et årlig fast eiermøte i kommunestyret. Selskapsrapporteringen kan da tas med her.

## 2.4 KOMMUNENS RUTINER VED OPPFØLGING AV SELSKAPER

Rutiner for eierstyringen gjelder det praktiske arbeidet rundt eierskapsforvaltningen.

### **Kommunens eierskapssekretariat**

Forskning viser at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. NIBR rapporten (2015) anbefaler 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.

Ass. rådmann har ansvaret for å utrede/saksbehandle kommunens egne eierskaps saker og er kontaktperson dersom eier- og styrerepresentanter trenger informasjon om eierskapsforvaltningen. Ass. rådmann er også med i den interkommunale eierskapsgruppen omtalt nedenfor.

### **Den interkommunale eierskapsgruppen**

Rådmannen har et løpende samarbeid med administrasjonen/rådmennene i de øvrige eierkommunene i den interkommunale eierskapsgruppen. Gjesdal kommune deltar i eierskapsgruppen med ass. rådmann. Samarbeidet legger til rette for en koordinert eieroppfølging av selskaper med flere eiere, og bidrar til kompetanseoverføring knyttet til prinsipper og retningslinjer for deltakernes eierstyring. Her diskuteres eierskapspolitiske problemstillinger, og det utarbeides felles svar, brev og saksutredninger i saker på området. Eierskapsgruppen utarbeider forslag til felles eierstrategier for selskaper som kommunene eier sammen. Forslagene utarbeides i samråd med selskapene.

### **Kommunens arkiveringsrutiner**

Alle eierskaps saker (møteinncallinger, sakspapirer og møteprotokoller etc.) går både til eierrepresentantene og til kommunen sentralt (rådmannen). Kommunen arkiverer dette pr. selskap.



### **Kommunens årsregnskap (selskapsnoten)**

Forskrift om kommunenes årsregnskap og årsrapport krever i § 5 nr. 5 at det opplyses om aksjer og andeler i en note til årsregnskapet. Kommunens selskapsnote for 2015 inneholder noen feil og mangler. Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS mangler. Dette selskapet kan også tas med i selskapsnoten selv om kommunen ikke har registrert noen verdi på det. Tre selskaper er ført opp med gamle navn. Dette er Lyse AS, Rogaland Brann og Redning IKS og Gastronomisk Institutt AS. Ryfylkeforbindelsen AS er avvirket.

### **Informasjon om eierskapsforvaltningen på kommunens nettsider**

Kommunens nettsider har informasjon om kommunens eierskapspolitiske plattform.

### **Vurderinger av rutiner for eierstyringen**

Kommunens arkiveringsrutiner sørger for at all dokumentasjon knyttet til kommunens eierskap i de ulike selskapene blir arkivert/ivaretatt i ordnede former. De kan dermed deles internt i organisasjonen på en effektiv måte. Vi ser ellers for oss at kommunen retter opp selskapsnoten ved neste årsregnskap.

Kommunens eierskapspolitikk og eiermelding skal legges ut på kommunens nettsider når de er blitt utarbeidet. Dette vil gi informasjonen om kommunens eierskapsforvaltning og selskaper, og det vil være lett tilgjengelig for offentligheten og kommunens representanter i selskapene.

## **2.5 EIERREPRESENTANTENES OPPFØLGING AV SELSKAPER**

### **KOMMUNENS EIERREPRESENTANTER**

Kommunen har oversikt over de selskaper den har direkte eierandeler i. Dette gjelder også eier- og styrerepresentantene i de ulike selskapene. Vi har fått en oversikt fra kommunens politiske sekretariat. Det vises her til vedlegg.

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

Det er i utgangspunktet ordfører som er kommunens eierrepresentant. Ordfører er eierrepresentant i fem selskaper (tre aksjeselskaper og to interkommunale selskaper). Dette gjelder bl.a. de selskapene som vi anser er de viktigste for kommunen (IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS).

Ordfører er styremedlem i tre selskaper (Gjesdal Bompengeselskap AS, Midtfjell Utviklingselskap AS og Veveriet AS). Iht. kommunens egen eierskapspolitiske plattform

kan han da ikke også være eierrepresentant.<sup>9</sup> En unngår da eventuelle habilitetskonflikter (samme person er eier- og styrerepresentant i samme selskap).

Rådmann og ass. rådmann er eierrepresentanter i de selskaper hvor ordfører er styremedlem. Ass. rådmann er også eierrepresentant i Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA). Han er dermed eierrepresentant i tre selskaper. I tillegg er det andre eierrepresentanter i Rogaland Revisjon IKS og Jæren Friluftsråd IS.

### Vurderinger av hvem som er eierrepresentanter

KS anbefaler som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Men dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Vi anser at dette er tilfellet for de fire aksjeselskapene hvor kommunens administrasjon er eierrepresentanter. Vi har i vedlegg tatt med KS sin anbefaling (anbefaling nr. 7).

### 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.

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

Tabell 5 Oppsummering egenerklæringsskjema til eierrepresentantene <sup>10</sup>			
Spørsmål	Ja	Nei	Vet ikke
1. Opererer virksomheten i tråd med formålet?	9		
2. Har virksomheten utarbeidet en selskapsstrategi?	3	3	3
3. Har eierne utarbeidet en spesifikk eierstrategi for virksomheten?	3 <sup>11</sup>	6	
4. Er innkallinger til eiermøtene tilfredsstillende?	9		
5. Er det noen oppfølging av virksomheten utenom de lovmessige eiermøtene?	3	6	
6. Har eierne definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet?	4	5	
7. Har det ved styreutnevnelsen vært brukt valgkomite?	4	4	1
8. Hvor habilitets- og kompetansevurderinger var inkludert?	(9)		
9. Gjøres det av eierne evalueringer av styret?		9	

<sup>9</sup> For interkommunale selskaper følger forbudet også av lovreglene (IKS-loven § 10-4). For aksjeselskaper er det ikke et slikt forbud i lovreglene. Vi viser ellers til KRD sin uttalelse om habilitet i AS og IKS som vi har tatt med i vedlegg.

<sup>10</sup> For svar i parentes vises det spesielt til kommentarene i tabell 6.

<sup>11</sup> Selskapene IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS.

**Tabell 5 (forts.) Oppsummering egenerklæringskjema til eierrepresentantene**

Spørsmål	Vet		
	Ja	Nei	ikke
10. Er eierrepresentanten kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap?	9		
11. Er selskapet blitt gjort kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap?		(9)	
12. Praktiseres kommunens prinsipper for godt eierskap av kommunen?	9		
13. Praktiseres kommunens prinsipper for godt eierskap av selskapet?	3		6
14. Blir kommunens interesser ivaretatt ved deltakelsen i eierorganet?	9		
15. Blir selskapets interesser ivaretatt i styret (i samsvar med eiers krav)?	9		
16. Blir eierrepresentanten instruert av FSK/KST i viktige saker?	(9)		

Det understrekes at svarene gjelder Gjesdal kommune. Vi har her intervjuet ordfører, rådmann og ass. rådmann iht. på forhånd utsendt spørreskjema (egenerklæring), hvor ulike spørsmål knyttet til eierskapsoppfølging skulle besvares. Dette gjaldt 9 selskaper. Vi har ikke intervjuet eierrepresentantene i andre selskaper.<sup>12</sup>

### Kommentarer fra eierrepresentantene

**Tabell 6 Kommentarer fra eierrepresentantene (våre kommentarer i parentes)**

Nr. 1. Alle selskapene opererer i tråd med formålet. Men Midtfjell Utviklingsselskap AS sin drift har ikke startet opp enda. Selskapet ble opprettet i 2015 og selskapets fremtid er usikker ettersom en ikke har kommet til enighet i forhandlinger med aktuelle grunneiere.

Nr. 2. Selskapsstrategier er utarbeidet av IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS. Gjesdal Bompengselskap AS, Veveriet AS og Midtfjell Utviklingsselskap har ikke dette. Disse selskapene har et meget «smalt» formål slik at nedtegning av strategier ikke er så aktuelt her.

Nr. 5. Oppfølging av virksomheten utenom de lovmessige eiermøtene gjelder spesielt IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS.

Nr. 6. Det er alltid kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet, men dette trenger ikke omfatte habilitets- og kompetansekriterier. Det er slike kriterier hos IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS, Lyse AS og Sandnes Pro-Service AS.

Nr. 7. Særskilt valgkomite brukes ved styreutnevningen i IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS, Lyse AS og Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS. En er usikker på om dette også gjelder Allservice AS.

Nr. 8. Generelle habilitets- og kompetansevurderinger vil nok alltid være gjort i en eller annen form. IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS har klare habilitets- og kompetansekrav som vurderes av valgkomiteen ved deres innstilling på styremedlemmer.

Nr. 11. Kommunen selv har ikke gjort selskapene kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap. (Men kommunens overordnede prinsipper for eierstyring kan anses for å være allmenngyldige.)

Nr. 13. Selskapene IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS har fått utarbeidet felles eierstrategier fra eierne. (Praktiseringen av disse eierstrategiene følges opp av den interkommunale eierskapsgruppen og eierstrategiene ligger innenfor kommunens egne overordnede eierstrategier.)

Nr. 15. Selskapets interesser blir ivaretatt i styret. Ved budsjettbehandlingen av kommunens driftstilskudd til Rogaland Brann og Redning IKS opplever en likevel at dette kan gjøres i for stor grad. Det vises til styret i brannselskapets sitt forslag til store budsjettøkninger i driften i flere år.

Nr. 16. Det er ikke så mange viktige saker i løpet av et år. Dersom ordfører ikke kan delta på et eiermøte, vil han uansett samtale i forkant med den som går på eiermøtet og skal stemme. (Rådmann og ass. rådmann er eierrepresentanter i selskaper med rene driftsoppgaver.)

<sup>12</sup> Vi har valgt ikke å spørre eierrepresentanten om oss selv (Rogaland Revisjon IKS). Det ble i 2011 foretatt en selskapskontroll av Rogaland Revisjon IKS (utført av ReVisor AS august 2011). Vi har videre valgt å holde utenfor Gastronomisk Institutt AS. Kommunen har her en meget liten eierandel og selskapet produserer ikke viktige kommunale tjenester.

---

## Vurderinger av eierrepresentantenes oppfølging av selskaper

Det er hovedsakelig ordfører og ass. rådmann som er kommunens eierrepresentanter. De er naturlig nok godt kjent med kommunens overordnede prinsipper for eierstyring og kjøreregler i eierstyringen (som står i kommunens eierskapspolitiske plattform). Men ettersom ny eierskapspolitisk plattform nylig ble vedtatt i kommunestyret (desember 2015), antas dette også å gjelde andre eier- og styrerepresentanter. Bevisstheten omkring eierskapsforvaltningen anses nå styrket gjennom den politiske behandlingen av eierskapsaken.

---

### UFORMELLE EIERMØTER<sup>13</sup>

Det kan til tider avholdes uformelle eiermøter med selskapene. Ordførere og rådmenn er da som oftest til stede. Slike eiermøter avholdes gjerne med tanke på en nærmere diskusjon av enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning. Vedtakene som binder selskapene må imidlertid gjøres i det lovmessige eierorganet (generalforsamlingen/representantskapet). Uformelle eiermøter har de senere årene spesielt vært avholdt med Lyse AS, IVAR IKS (ROVAR-prosessen) og Rogaland Brann og Redning IKS (ny brannstasjonsstruktur). Lyse AS innkaller selv årlig til slike eiermøter.

---

### BEDRIFTSFORSAMLING

Generalforsamlingen er selskapets øverste organ. Her utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Et av kommunens selskaper har også bedriftsforsamling. Dette er **Lyse AS**. I Lyse AS er bedriftsforsamlingen eiernes sentrale politiske arena for drøfting og utøvelse av sitt eierskap.<sup>14</sup> Men selve innholdet i dette begrenses av lovreglene om bedriftsforsamlingen.

Bedriftsforsamlingen, som er et særnorsk organ, gjelder aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med over 200 ansatte.<sup>15</sup> Bedriftsforsamlingen er hovedsakelig et tilsynsorgan som fører tilsyn med styrets og daglig leders administrasjon av selskapets drift. Det er ikke et eierorgan. Bedriftsforsamlingen vil - etter forslag fra styret - treffe avgjørelse i saker som gjelder investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser<sup>16</sup> samt rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. Dette følger av lovreglene.

Bedriftsforsamlingen i Lyse har siden opprettelsen av selskapet fra 1999, hatt tre investeringssaker hvor de har fattet selve investeringsbeslutningen (avgjørelsen).<sup>17</sup> Bedriftsforsamlingen forelegges også saker til orientering. Dette er større saker som eksempel-

---

<sup>13</sup> Uformelle eiermøter er ikke en del av eierrepresentantenes oppfølging av selskaper. Slike eiermøter er imidlertid ganske vanlige når det gjelder særlig viktige kommunale selskaper.

<sup>14</sup> Det vises til Energipolitisk Handlingsplan (1997).

<sup>15</sup> Det vises til aksjelovens § 6-35 og allmennaksjelovens §§ 6-35 og 6-37.

<sup>16</sup> Hva som er «av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser» er ikke nærmere definert i lovreglene og forarbeidene. Det er derfor ikke klare holdepunkter. I praksis har dette medført at det gjerne er «svært store investeringer» som blir behandlet av bedriftsforsamlingen.

<sup>17</sup> Dette er sakene 02/01 om Naturgass til Nord-Jæren, 01/07 om Etablering av LNG-kjede og sak 10/12 «Ny kraftstasjon i Lysebotn». Dette var svært store investeringer.

vis selskapets strategier, eller saker av mer allmenn interesse, men hvor det ikke tilligger bedriftsforsamlingen å fatte avgjørelser. Det er ikke anledning til å legge andre beslutningssaker til bedriftsforsamlingen enn det som fremkommer av lovreglene (aksjeloven/allmennaksjeloven).

## 2.6 KOMMUNENS STYREREPRÆSENTANTER

Kommunen har faste styremedlemmer i selskaper hvor den har større eierandeler: Gjesdal Bompengeselskap AS, Midtjell Utviklingsselskap AS, Veveriet AS og Sandnes Pro-Service AS. For selskapene IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS har kommunen felles styremedlemmer med andre kommuner (valgt gjennom Jærrådet).<sup>18</sup> Kommunen stiller en del krav til sine styremedlemmer. Det vises til saksfremlegget nedenfor.

### I saksfremlegget til kommunens nye eierskapspolitiske plattform står bl.a. følgende:

«KS har kommet med tilrådinger til hvilken kompetanse styremedlemmer bør ha:

- Kunnskap om aksjeloven, IKS-loven, kommuneloven, andre relevante lover, forskrifter og avtaler som har betydning for selskapet sin drift
- Kunnskap om selskapet sitt formål, vedtekter, organisasjon og historie
- Kompetanse om private og kommunale regnskapsprinsipp, evne til å lese økonomiske utviklingstrekk og foreta nødvendige grep når dette er nødvendig
- Kompetanse på offentlig forvaltning og de politiske og samfunnsmessige utfordringene til enhver tid
- Spesialkompetanse og erfaring på et eller flere områder som juss, økonomi, markedsføring, forvaltning, kommunalkunnskap, teknikk, HMS, ledelse eller organisasjon
- Ha kunnskap om trender og utviklingstrekk innen bransjen
- Ha kunnskap om konkurrerende virksomheter

Tilrådingene til styremedlemmene sin kompetanse og regler for valg til styrende organ i selskap og stiftelser vil framgå av eierskapspolitikken. Kjønnbalanse og habilitet vil være sentrale punkt her, da dette er lovfestet. Styremedlemmene bør legge eierskapspolitikken til grunn når de skal gjøre vurderinger av kompetansen i eget styre og gjennomføre styreopplæring, styreseminar og fastsette planer for styret sitt arbeid. Klargjøring av rolle og mandat for styrevert vil inngå i eierskapspolitikken. Dette vil bli omtalt under de ulike selskapsformene. Der vil det framgå hvilket ansvar som ligger til styrene ved ulike selskapsformer.

Ved valg av styre til AS og IKS tilrår KS at det bør vedtektsfestes at det skal brukes valgkomite for å sikre en sammensetning av styret med komplementær kompetanse og i tråd med eier sitt formål. Dette kan etter rådmannens syn sikres gjennom å ta det inn i eierstrategiene, slik det nå er gjort for de selskapene der slike er vedtatt.»

<sup>18</sup> Jærrådet består av kommunene Sandnes, Klepp, Hå, Time og Gjesdal. Felles styrerepresentanter gjelder Klepp, Hå, Time og Gjesdal da Sandnes har egne styrerepresentanter.

## 2.7 OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE OM EIERSTYRING

Kommunens opplæring av folkevalgte inneholdt tidligere ikke noe spesielt om forvaltning av eierskap. Dette endrer seg nå i inneværende valgperiode.

### **I saksfremlegget til kommunens nye eierskapspolitiske plattform står:**

*«Kommunalt eierskap skal være et fast tema på folkevalgtopplæringen. En skal da gå gjennom eierskapspolitikk generelt og roller og utøvelse av oppgaver i eierorgan og styrer spesielt. I tillegg vil eierskapspolitikken gi økt kunnskap om kommunen sitt eierskap, og de som er valgt som styrerepresentanter og representanter til generalforsamling/bedriftsforsamling vil få økt innsikt i hva det innebærer.»*

Opplæringstiltakene skal gi innsikt i de juridiske rammene for eierstyring og selskapsledelse for den enkelte selskapsform. Opplæringstiltakene skal videre gi en oversikt over prinsipper og retningslinjer for kommunens eierstyring. De skal også gi folkevalgte innsikt i oppgaver, myndighet og ansvar som følger rollen som medlem av styre, bedriftsforsamling eller eierorgan. Kommunen tar sikte på å tilby grunnleggende opplæring i eierstyring og styrearbeid minimum en gang i valgperioden. Det kan være aktuelt å arrangere styrekurs i samarbeid med de øvrige eierkommunene.

Opplæring av folkevalgte om eierstyring ble drøftet i den interkommunale eierskapsgruppen 04.02.16. Både Stavanger og Sandnes har de siste årene kjørt et «egenproduert» opplegg for slik opplæring, og eierskapsgruppen diskuterte mulighetene for å arrangere en felles opplæring knyttet til eierstyring for alle aktuelle politikere i de kommunene som er med i eierskapsgruppen herunder fylkeskommunen.

### **Vurderinger av opplæring og informasjon til folkevalgte**

Kommunens nye opplæring antas å gi en god informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike roller en innehar, både som folkevalgt og som styremedlem og eierrepresentant. Opplæringen vil være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte. Vi har i vedlegg tatt med KS sin anbefaling (anbefaling nr. 1).

# 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.

Denne selskapskontrollen omfatter den obligatoriske delen. Obligatorisk selskapskontroll kalles gjerne for eierskapskontroll.

Rogaland Revisjon IKS utfører selskapskontroll på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Kontrollen er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Den er gjennomgått av oppdragsleder for Gjesdal kommune Tove Gunn Moen og fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland. Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 11.12.12. Gjennomføring av prosjektet har blitt utsatt i påvente av kommunens nye eierskapspolitiske plattform. Denne ble behandlet av kommunestyret i møte 14.12.15.

## 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 eierskapspolitiske plattform
    - Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring
    - Arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Vi har tatt med kommunens eierskapspolitiske plattform i vedlegg. Den er også tilgjengelig på kommunens nettsider. Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll ligger på KS sine nettsider. Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over alle anbefalingene. Anbefalingen om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte, anbefalingen om utarbeidelse av eierskapsmeldinger og anbefalingen om eierorganets sammensetning og funksjon har vi tatt med i sin helhet.

## Metode

Metodisk har vi benyttet intervjuer, spørreskjema og gjennomgang av dokumenter. Intervjuer er foretatt av kommunens ordfører og administrative ledelse. Det er sett på kommunens eierskapspolitiske plattform samt tilhørende saksfremlegg og vedtak. Kommunens eierskapspolitiske plattform har med overordnede prinsipper for eierstyring og kjøreregler for eierstyringen.

Selskapskontroll omfatter i prinsippet alt kommunalt eierskap som er organisert med hjemmel i andre lover enn kommuneloven (KL) samt interkommunalt samarbeid etter KL kapittel 5 og som er egne rettssub-



jekt. Inkludert er dermed aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS). Utenfor rekkevidden av selskapskontroll er f.eks. kommunale foretak (KF) organisert etter KL kapittel 11 eller interkommunalt samarbeid etter KL kapittel 5 og som ikke er eget rettssubjekt. Gjesdal kommune har ingen kommunale foretak.

Gjesdal kommune er med i en rekke foreninger og stiftelser. Foreninger og stiftelser omfattes ikke av regelverket om selskapskontroll. Foreninger og stiftelser er selveide og eierstyring kan i prinsippet ikke foretas.

Selskaper som kommunen måtte eie som en del av sin finansforvaltning (typisk aksjefond), vil ikke være aktuelle. Dette er kortsiktige aksjeplasseringer hvor eierstyring ikke er relevant.

### **KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll og NIBR rapporten**

Som en del av kontrollen har vi sett på det som står i KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Det er der tatt med en rekke anbefalinger overfor både eiere og selskap. Vi har også sett på NIBR rapporten om kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap.

## **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

### *Gjesdal kommune*

- Gjesdal kommunes eierskapspolitiske plattform (vedtatt av kommunestyret 14.12.15)
- Gjesdal kommunes eierskapspolitiske plattform (vedtatt av kommunestyret 16.06.08)
- Gjesdal kommunes årsmelding og årsregnskap for 2014
- Gjesdal kommunes selskapsnote i årsregnskapet for 2014 og 2015
- Oversikt over kommunens representanter i eierorganet til de enkelte selskaper
- Oversikt over kommunens representanter i styret til de enkelte selskaper

### *Andre kilder*

- Eierskapsmeldinger til nabokommuner (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg)
- Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)
- Proff.no (opplysninger om selskapene)

# Kommunens eierskapspolitiske plattform

Vedtatt av kommunestyret 14.12.15 (sak 110/15)

## 1. Motiv og mål med offentlig eierskap

En eller flere av de fem kategoriene nedenfor blir lagt til grunn for utforming av mål og motiv for selskapene som kommunen eier eller er medeier i:

- Finansielt motivert
- Politisk motivert
- Effektivisering av tjenesteproduksjon
- Samfunnsøkonomisk motivert
- Regionalpolitisk motivert

## 2. Grunnlag for godt offentlig eierskap

### 2.1 Krav rettet mot eier

1. Det skal være åpne forhold rundt kommunen sitt eierskap.
  - a) Meroffentlighet skal prege utøvelsen av eierskap.
  - b) Det skal være åpne forhold rundt valg av styremedlemmer.
  - c) Det skal være åpne forhold rundt godtgjørelse til styret.
2. Før et selskap blir danna, bør det analyseres hva eier ønsker å oppnå ved å opprette et selskap framfor en mer tradisjonell kommunal organisering. Tilsvarende analyse bør gjøres når eierstrategien skal utarbeides.
3. Eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
  - a) Politisk vedtatt eierstrategi binder deltakerne i generalforsamling og representantskap.
  - b) Det bør utarbeides en eieravtale som viser forholdet mellom eierne, informasjon til eierne utenom representantskap/generalforsamling, selskapet sin virksomhet og valg av styret.
  - c) Det skal utarbeides eierstrategi for IKS og AS hvor eierne sine forventninger til selskapet, mål med eierskapet og resultatkrav blir tydeliggjort for styre og bedriftsforsamling. Eierstrategien skal bygges på formålet i vedtektene. I eierstrategien skal samhandlingen og informasjon mellom eiere og selskap klargjøres.
4. Eier gir klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for å realisere målene.
  - a) Eierskapet bør være forutsigbart og langsiktig (utover 4 år).
  - b) Eierne skal sikre god ledelse av selskapet i samspill med styret og ledelsen. Eier skal ha fokus på selskapets behov knyttet til formålet og langsiktige utviklingsmål.
  - c) Aktiv eierstyring krever tverrpolitisk forståelse for hvorfor kommunen er engasjert i selskapet.
  - d) Eier skal se til at det blir utformet styreinstruks som beskriver mandat og sammensetning av styret, styremøtene sin forretningsorden og saker som skal behandles i styret, saksbehandlingsregler (lovgrunnlag) og informasjon utenom styremøtene.
  - e) Det må være klart skille i selskapsdokumentene mellom eier og bruker for å unngå mistanke om at kommunale selskap blir forfordelte i forhold til andre selskap, eller at det blir stilt for lave krav fra eier eller at selskapet på andre måter er tildelt ressurser som gir et ekstra konkurransefortrinn.
  - f) Vedtekter eller selskapsavtale bør tydelig vise om selskapet skal utføre oppgavene selv eller om det skal eksponeres for konkurranse.
  - g) Ved leveranse av tjenester fra selskapet til eierkommunene bør det stilles krav om tjenesteavtaler.
  - h) Gjennom resultatkrav og rapportering gir eieren tydelig signal om hva som blir forventet av selskapet. Det er naturlig at eier måler resultat ved avkastning på den kapitalen selskapet forvalter, hvor tilfredse kundene er og HMS-forhold, samt krav til likestilling i forhold til styrende organ.

i) En aktiv eier utarbeider en klar utbyttepolitikk. I selskap med næringsdrift bør en offentlig eier stille de samme krav til avkastning av investert kapital som det en privat eier vil gjøre.

## **2.2 Krav rettet mot selskapet**

5. Selskapet skal være bevisst samfunnsansvaret sitt.

I årsrapporter skal det rapporteres etter prinsippene om bærekraftig utvikling, det vil si å integrere økonomisk, miljømessig og sosial rapportering.

6. Eierne skal behandles likt.

a) Selskapet skal gi dekkende informasjon i god tid om saker som er til behandling. Saksdokumentene bør være utførlige nok til at eierne kan ta stilling til alle saker som skal behandles.

b) I aksjeselskap bør innkalling og saksdokument til generalforsamling sendes ut minst fire uker før generalforsamlingen.

c) For interkommunale selskap skal innkalling og saksdokument til representantskapet sendes minst fire uker før møtet.

d) Innkalling til styret, representantskap og generalforsamling skal sendes til rådmann og ordfører i eierkommunen som en del av ordinær utsending.

7. Åpningsbalanse skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapet sin situasjon.

a) Finansieringen av selskapet må tilpasses type virksomhet.

b) Selskapet bør ha en egenkapital som er tilpasset mål, strategi og risikoprofil.

c) Selskapet bør ha en strategi på kapitalbinding tilpasset virksomheten.

d) Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapningen, og skal være rimelige.

Hovedprinsippet bør være at selskap med kommuner som eier følger kommunale lønnsvilkår.

8. Styret skal være sammensatt slik at det har nødvendig kompetanse, kapasitet og mangfold.

a) Sammensetningen av styret må en se i forhold til formål.

b) Det er viktig at styret blir valgt ut fra selskapet sitt behov, vedkommendes kompetanse og styret sin totale sammensetning.

c) I selskap med betydelige sektorpolitiske mål bør det vurderes konkret om medlemmer i styret skal være nært knyttet til kommunen sin politiske og administrative ledelse.

d) Samme person skal ikke sitte i både generalforsamling og styre i et selskap.

9. Styret skal på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle ovenfor daglig leder når det gjelder service, kontroll, strategi og ressursituasjon. Styret bør:

a) Legge til rette for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.

b) Fastsette en årlig plan for arbeidet sitt med særlig vekt på mål, strategi og gjennomføring.

c) Utarbeide plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere virksomheten sin.

d) Nye styremedlemmer må læres opp til hvilket ansvar og rolle de har.

## **3. Arbeidsformene for politisk og administrativ utøvelse av eierrollen**

Følgende regler og arbeidsformer skal brukes i eierstyringen:

### **3.1 Rollen til de valgte representantene**

a) De valgte representantene i representantskap, bedriftsforsamling og generalforsamling skal ivareta kommunens interesser gjennom å delta aktivt i selskapet sine eierorgan. Vedtektene til selskapet, eierstrategi og eventuell aksjonæravtale er de sentrale styringsdokumentene for utøvelse av eierskapsrollen i enkeltsaker som blir behandlet i eierorganet.

b) Styremedlemmene har ansvar for at oppgaver blir løst til beste for selskapet sin utvikling og i samsvar med styreinstruks og eierkrav. Formålet i vedtektene er direkte styrende for arbeidet og setter den overordna rammen for selskapet sin virksomhet. Eierstrategien for selskapet tydeliggjør eierne sine forventninger, resultatmål og krav til selskapet. Dette inkluderer forventninger knyttet til forvaltning av formue,

avkastning av innskutt kapital og eventuelle forventninger til utbytte. I aksjeselskap kan det i aksjonæravtalen være fastsatt vilkår for utdeling av midler fra selskapet.

c) I enkeltsaker av prinsipiell og stor betydning kan kommunestyret eller formannskapet instruere representantene gjennom behandling og vedtak i saker som skal behandles i selskapet.

### *3.2 Politiske avklaringer i forkant av møte i selskapet*

Før møte i et selskap skal de valgte representantene fra Gjesdal kunne få politiske avklaringer. Dette gjelder generelt og i saker av uvanlig art eller stor betydning spesielt. Dette skjer på følgende måte:

Dersom en representant melder inn sak eller emne før møte i formannskapet, vurderer ordføreren dette og henter eventuelt inn råd fra gruppelederne og/eller rådmann. Det blir tatt opp sak i formannskapet enten i åpent eller lukka møte, og representanten får svar om kommunen sitt råd/syn. En slik sak bør meldes til ordfører minst en uke før møtet i formannskapet. Dersom en representant melder inn spørsmål til oppklaring, er det tilstrekkelig at rådmannen vurderer dette og gir svar til representanten om kommunen sitt råd/syn.

### *3.3 Rapportering om eierrollen til Gjesdal kommune*

a) Ved behov skal det legges fram en orientering om eierskapene gjennom en eiermelding. Denne skal legges fram for kommunestyret og vil inneholde følgende informasjon om selskapene:

- Organisasjonsform og lovhjemmel
- Stiftelsesdato, eiere og eierandeler
- Styringsdokument (vedtekter/selskapsavtale, tjenesteavtaler etc.)
- Selskapet sitt formål (formålsparagrafen i vedtekter/selskapsavtaler)
- De sentrale oppgavene til selskapet (orientering om oppgavene)
- Styringsform og styringsorgan, herunder styret (fordelt på eierne) og generalforsamling/representantskap (fordelt på eierne)
- Kommunen sin representasjon i selskapet (styret og eierorgan)
- Datterselskap og tilknytt selskap (navn og morselskapet sin eierandel)
- Kommunen sitt økonomiske engasjement (betaling, utbytte etc.)
- Nøkkeltall for selskapet (regnskapsmessige nøkkeltall, sykefravær etc.)
- Oppfølging av praksis (se til at følgende er etablert: Valgkomite, etiske retningslinjer, styreinstruks, egevaluering, plan for styret sitt arbeid)
- Orientering om eventuelle aktuelle saker

b) Hvert fjerde år skal det legges fram en eierskapspolitikk for kommunestyret. Dette skal skje tidlig i hver valgperiode. Eierskapspolitikken skal inneholde følgende hovedpunkt: Eierportefølje, kriterier og lovgrunn for valg av selskapsform og prinsipper for godt og aktivt eierskap og utøving av eierskapet.

# Oversikt over kommunens aksje- og interkommunale selskaper

## Aksje- og interkommunale selskaper - Kilde: Kommunens selskapsnote 2015 (tall i kr)

Selskap	Driftsinntekt 2014	Driftsresultat 2014	Eierandel	Bokført verdi 31.12.15
Gjesdal Bompengeselskap AS	17 335	-749	70,00 %	140 000
Midtfjell Utviklingsselskap AS			50,00 %	500 000
Veveriet AS	973	109	25,00 %	128 750
Sandnes Pro-Service AS	67 028	7 471	16,67 %	850 000
Ryfylkeforbindelsen AS	-	-	Avviklet	Avviklet
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	5 538	-301	3,84 %	-
IVAR IKS	532 651	42 373	3,46 %	14 970 720
Rogaland Brann og Redning IKS	243 054	-4 531	3,25 %	116 820
Rogaland Revisjon IKS	19 555	-4 928	2,54 %	101 500
Lyse AS (konsern)	7 808 559	3 343 648	0,93 %	9 416 000
Allservice AS	36 747	4 505	0,85 %	15 000
Gastronomisk Institutt AS	7 378	-634	-	17 000

Driftsinntekt og driftsresultat 2014 til selskapene er tatt fra Proff.no. Tallene for 2015 foreligger ikke før tidligst medio 2016. Bokført verdi er Gjesdal kommunes bokførte verdi av eierandelen pr. 31.12.15.

### Formålet til selskaper hvor kommunen har større eierandeler

Vedtekstfestet formål iht. Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)

- Formålet med Gjesdal Bompengeselskap AS er å finansiere utbedring av RV 45 gjennom Gjesdal kommune.
- Formålet med Midtfjell Utviklingsselskap AS er å forestå reguleringsplanleggingsarbeider av eiendom innenfor grensene til områdereguleringsplan av Midtfjell, Plan 201301. Selskapet skal videre forestå erverv av grunn i samme område, samt forestå utbygging av overordnet infrastruktur i området, og deretter avhende byggeklare arealer til aktørene som har samme eiere som selskapet, samt hva hermed står i forbindelse.
- Formålet med Veveriet AS er å sette i stand og rehabilitere det gamle veveriet på Ålgård, samt forestå utleie til offentlige og kulturelle formål, eventuelt til organisasjoner, arrangement samt firma.
- Formålet med Sandnes Pro-Service AS er gjennom produksjon, tjenesteyting og annen virksomhet å skape grunnlag for sysselsetting av yrkeshemmede i henhold til Arbeidsdirektoratets retningslinjer. Selskapets overskudd skal forbli i bedriften og disponeres til formål som styrker den fremtidige virksomhet.

Formålet til særlig viktige kommunale selskaper er vist på neste side.

### Merknader til oversikten

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

Kommunens selskapsnote for 2015 viser alle selskapene i oversikten over med unntak for Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS. Dette selskapet kan også tas med i selskapsnoten selv om kommunen ikke har registrert noen verdi på det. Tre selskaper er i kommunens selskapsnote ført opp med gamle navn. Vi har i oversikten ført opp de nye navnene. Ryfylkeforbindelsen AS er avviklet.

---

## Viktige selskaper (selskapenes formål)

*Vedtektsfestet formål iht. Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)*

### Lyse AS

- Skape verdier for kundene, eierne og samfunnet.
- Sørge for en sikker og rasjonell energiforsyning til selskapets kunder.
- Være en kundeorientert, konkurransedyktig aktør og en attraktiv samarbeidspartner.
- Kunne tilby kundeløsninger som gir kunden valgfrihet og mulighet for effektive og miljøvennlige energiløsninger.
- Delta i næringsutvikling og næringsvirksomhet med relevans til kjernevirksomhetene, enten selv eller i samarbeid med andre, gjennom etablering, aksjekjøp, sammenslutninger mv.

### IVAR IKS

- Leverer drikkevann til eierkommunene, motta og behandle avløpsvann fra eierkommunene, samt å motta og behandle avfall fra eierkommunene.
- Selskapet kan også påta seg andre arbeidsoppgaver eierne og selskapet måtte bli enige om.
- Selskapet kan inngå samarbeidsavtaler med kommuner, andre selskaper og virksomheter.
- Selskapet kan delta på eiersiden i andre selskaper, når dette ligger innenfor de rammer kommuneloven og eventuelle andre lover/forskrifter angir for kommunens deltakelse i selskaper/forretningsdrift.

### Rogaland Brann og Redning IKS (utdrag)

Selskapets formål er å dekke alle kommunenes plikter, oppgaver og behov i henhold til brann- og eksplosjonsvernlovens krav til kommunene, herunder:

- Ulykkes- og katastrofesituasjoner som brann, redning, drukning, akutt forurensing, nødalarmtjenester (110)
- Feiing og tilsyn med fyringsanlegg
- Aktivt arbeide med forebyggende tiltak mot brann og ulykker
- Aktivt søke å selge tjenester knyttet til forebyggende og beredskapsrelaterte tjenester
- Inngå samarbeidsavtaler med kommuner, andre selskaper og virksomheter.
- Selskapet kan påta seg andre arbeidsoppgaver eierne og selskapet måtte bli enige om.
- Selskapet kan inngå samarbeid med andre og etablere egne datterselskap når dette bygger opp om kjernevirksomheten.

## Oversikt over andre selskaper kommunen er involvert i

### Andre selskaper kommunen er involvert i - Kilde: Kommunens administrasjon

#### Interkommunale samarbeid og andre selskaper

- Jæren Friluftsråd IS (en av åtte kommuner)
- Rogaland Kontrollutvalgsekretariat IS (som bruker, ikke som eier)
- Biblioteksentralen SA
- KLP Kommunal Landspensjonskasse (gjensidig forsikringsselskap)

#### Foreninger

- Region Stavanger

#### Stiftelser

- Jærmuseet
- Rogaland Kranskole
- Rogaland Arboret
- Jæren Produktutvikling
- Huset
- Vinterlandbruksskolen på Jæren

Det er her ikke tatt med interkommunale samarbeid som ikke er egne selskaper eller vertskommunesamarbeid.

## Oversikt over utførte selskapskontroller<sup>19</sup>

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 Gjesdal kommune<sup>20</sup>

Gjennomført av Rogaland Revisjon IKS:

- Allservice AS (2005)
- Sandnes Pro-Service AS (2005)
- Lyse Energi AS (2008)
- Gjesdal Bompengeselskap AS (2009)
- IVAR IKS (2010)
- Brannvesenet Sør-Rogaland IKS (2011)
- Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (2013)
- Lyse AS (2015)

Gjennomført av andre:

- Rogaland Revisjon IKS (2011)  
(Utført av ReVisor AS)

<sup>19</sup> Selskapskontroller ble hjemlet i kommuneloven fra 01.07.04. Kontrollene er blitt samordnet med de andre kommunale eierne. Allservice AS hadde og har også en liten andel private eiere, men hvor vi fikk innsyn fra ledelsen i selskapet. Rapporten her kunne imidlertid ikke offentliggjøres på vanlig måte av hensyn til de private eierne.

<sup>20</sup> Det er her for Lyse (2008) og Brannvesenet (2011) brukt daværende selskapsnavn.

# Kommunens politiske saker angående eierskapsforvaltning

Kommunestyre- og formannskapsaker 2013-2015 samt pr. 01.03.2016

## Saker angående eierskapsforvaltning i formannskapet og kommunestyret 2013-2015/2016

Kilde: Kommunens nettsider (politiske saker)

Formannskapet	Kommunestyret	Sak
	04.02.13 - 009/13	Oppfølging av selskapskontroll: Brannvesenet Sør-Rogaland
	11.03.13 - 020/13	Rapport fra selskapskontroll i Interkommunalt Arkiv IKS - (IKA)
	13.05.13 - 034/13	Gjesdal Næringspark - status mai 2013
	13.05.13 - 040/13 R	Oversendelse av årsberetning for brannvesenet Sør-Rogaland IKS 2012
	13.05.13 - 040/13 R	Oversendelse av vedtak årsmøte 2013 IUA Sør-Rogaland
	17.06.13 - 050/13	Årsmeldinger - årsrapporter 2012
	14.10.13 - 079/13	Selskapsavtale IKA Rogaland
	04.11.13 - 090/13	Oppfølging av selskapskontroll - Interkommunalt arkiv i Rogaland IKS - kontrollutvalgets sak 28/13
22.05.14 - 042/14	16.06.14 - 045/14	Brannvesenet Sør-Rogaland IKS - forslag til ny brannstasjonsstruktur inkl. ny hovedbrannstasjon, revidert selskapsavtale og eierstrategi
	01.09.14 - 057/14	Årsmeldinger - årsrapporter - 2013
	01.09.14 - 060/14 R	Jæren frilluftsråd - årsmelding 2013 og referat fra årsmøtet 2014
	01.09.14 - 060/14 R	Styreberetning og årsregnskap for 2013 - Rogaland Kontrollutvalgssekretariat
25.09.14 - 073/14	29.09.14 - 063/14	Søknad om økt låneramme for IVAR IKS
	29.09.14 - 070/14 R	Protokoll fra styremøte Rogaland Kontrollutvalgssekretariat 22.08.14
20.11.14 - 100/14	08.12.14 - 088/14	Søknad om medlemskap i IVAR IKS fra Hjelmeland kommune
29.01.15 - 003/15	02.02.15 - 002/15	Aksjonæravtale - Midtfjell
29.01.15 - 010/15	02.02.15 - 008/15	Godkjenning av Finnøy kommune - deltaker i Rogaland brann og redning IKS og endring av klagebehandling i selskapet
	02.02.15 - 012/15	Høringsuttalelse - forslag om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS)
28.05.15 - 037/15	15.06.15 - 035/15	Grunneierstrategi, Midtfjell
	15.06.15 - 046/15 R	Protokoll fra styret i Rogaland Kontrollutvalgssekretariat
27.08.15 - 062/15	07.09.15 - 060/15	Partnerskap Greater Stavanger 2016 - 2019
	09.11.15 - 100/15	Melding om vedtak fra Gjesdal kontrollutvalg - Rapport selskapskontroll med forvaltningsrevisjon - Lyse Energi AS
26.11.15 - 012/15 <sup>21</sup>	14.12.15 - 110/15	Revisjon av eierskapspolitisk plattform
	08.02.16 - 003/16	Referat frå møte i Jærrådet 4. desember 2015

### Kommentarer til oversikten

Oversikten viser 2013-2015 og status så langt i 2016 (pr. 01.03.2016). Vi har bare tatt med selskaper som kommunen eier (dvs. AS, IKS, IS). Saker som kun gjelder kommunens valg av styremedlemmer og eierrepresentanter i selskapene er ikke med i oversikten. Valget av styrerepresentanter må ellers skje på det formelle eiermøte i eierorganet.

<sup>21</sup> Formannskapet var en del av plan- og økonomiutvalget tom. 3. kvartal 2015. Derav saksnummeret i FSK-sak 26.11.15.



## Gjesdal kommunes eier- og styrerepresentanter

Oversikten omfatter kun selskaper hvor ordinær eierstyring er mulig (dvs. aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid som er egne selskaper) Oversikten viser eier- og styrerepresentanter i gjeldende valgperiode 2015-2019. Det er ikke vist vararepresentanter.

<b>Kommunens eier- og styrerepresentanter - Kilde: Kommunens politiske sekretariat</b>			
<b>Selskap</b>	<b>Type<sup>22</sup></b>	<b>Eierrepresentanter</b>	<b>Styremedlemmer</b>
Gjesdal Bompengeselskap AS	H	Ass. rådmann Kolbjørn Sandve	Ordfører Frode Fjeldsbø Liv Todnem Espen Aaserud Karlsen
Midtfjell Utviklingsselskap AS	D	Rådmann Knut Underbakke	Ordfører Frode Fjeldsbø Tor Eivind Moss
Veveriet AS	D	Ass. rådmann Kolbjørn Sandve	Ordfører Frode Fjeldsbø Ass. rådmann Kolbjørn Sandve
Sandnes Pro-Service AS	H	Ordfører Frode Fjeldsbø	Eva Espeli Pettersen
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	H	Ass. rådmann Kolbjørn Sandve	-
IVAR IKS	H	Ordfører Frode Fjeldsbø	Gjennom Jærrådet
Rogaland Brann og Redning IKS	H	Ordfører Frode Fjeldsbø	Gjennom Jærrådet
Rogaland Revisjon IKS	H	Raymond Knudsen Skjærpe	-
Lyse AS	H	Ordfører Frode Fjeldsbø	Gjennom Jærrådet
Allservice AS	D	Ordfører Frode Fjeldsbø	-
Jæren Friluftsråd IS	H	Liv Todnem Jan O Hanasand Per Steinskog	-

Ordfører Frode Fjeldsbø er kommunens representant i bedriftsforsamling til Lyse AS.

Selskapsavtalen IVAR IKS: Klepp, Hå, Time og Gjesdal skal samlet ha ett styremedlem på deling  
Selskapsavtalen Rogaland Brann og Redning IKS: Deltagerkommunene skal ha 5 styremedlemmer  
Aksjonæravtalen Lyse AS: Klepp, Hå, Time og Gjesdal skal samlet ha ett styremedlem på deling

Styremedlemmer til IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Lyse AS initieres gjennom Jærrådet på vegne av deltager/eierkommunene. Selve styrevalget må skje på det formelle møtet i eierorganet.

Initieringen (utpekingen) skjer etter diskusjon og etter en omfordelt løsning i Jærrådet, der Sandnes «fratrer» og Klepp, Hå, Time og Gjesdal deltar i diskusjonen.

I kommunens selskapsnote for 2015 står det også oppført selskapene Ryfylkeforbindelsen AS og en meget liten eierandel i selskapet Kulinarisk Institutt (nå Gastronomisk Institutt AS). Ryfylkeforbindelsen AS er avviklet. For Kulinarisk Institutt (nå Gastronomisk Institutt AS) er ordfører eierrepresentant.

<sup>22</sup> 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 primært aksjeselskaper da interkommunale selskaper alltid er heleide. Den har betydning for i hvilken grad kommunen kan kreve innsyn i selskapene iht. kommunelovens § 80. Dette kan etter lovreglene bare gjøres i heleide selskaper. Men innsynsrett kan bli avtalt med andre eiere eller være vedtektsfestet.

## 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.

## 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.
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.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Dette kan være noe vanskelig å til i praksis. Kommunenes overordnede prinsipper for eierstyring i eierskapsmeldingene er gjerne noe ulike. Kommunene i vår region har heller satset på «felles» eierstrategier for selskapene.

# 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 kommunestyreprerentanter 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 vara-medlemmer for representantskapsmedlemmene.

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

## 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, samfunnsansvar, 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 STYRINGSKAPSKONTROLLER**

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 KJØNNMESSIG 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 styrer.

#### **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 styrer 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](http://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.

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 styreutnevvelser 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. Kjønnnsrepr. i styrene	Ja	Se kap 4.3.1 og 4.3.5
16. Godtgjøring av registreing 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. Adminstrasjonssjefens 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. 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.

# Oversikt over statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse

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.

## 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 omhandlet 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 forvaltningslovens § 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 KRD 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

## 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 behandlingssåten 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. legge 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](http://www.rogaland-revisjon.no)**