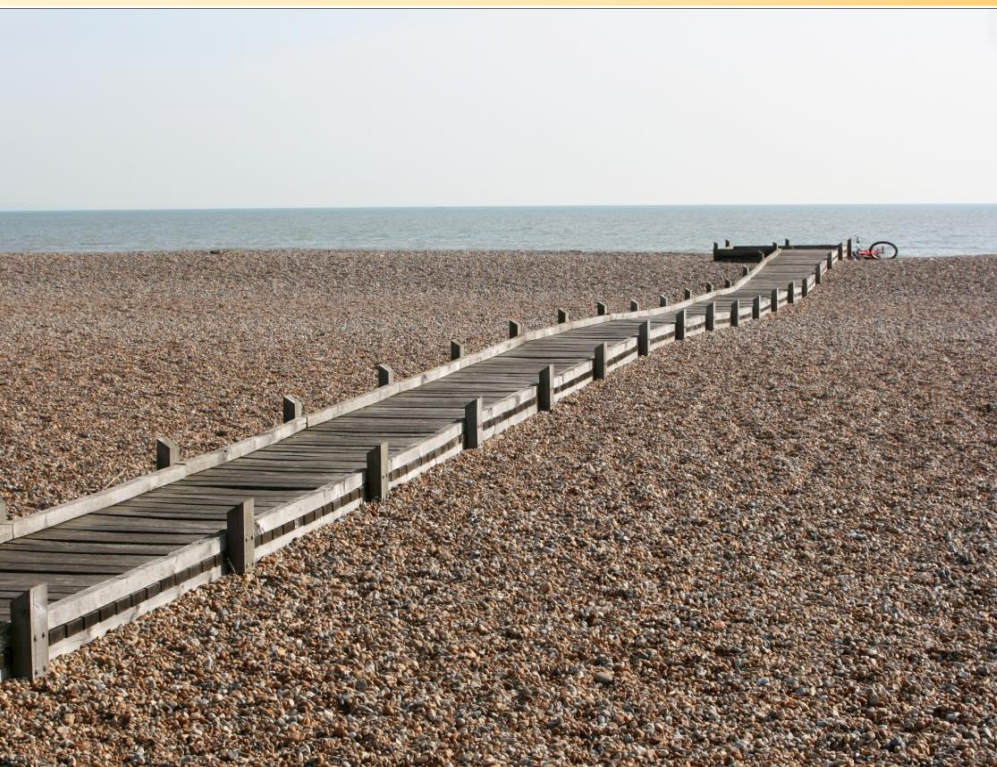


EIERSKAPSFORVALTNING



BJERKREIM KOMMUNE
JANUAR 2017

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

Innhold.....	3
Sammendrag	4
Høringsuttalelser.....	8
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Kontrollkriterier og metode.....	10
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	11
2.1 Organisasjons- og selskapsformer	11
2.2 Kommunens selskaper	13
2.3 Kommunens eierskapspolitikk.....	16
2.4 Kommunens regler for eierstyringen	21
2.5 Kommunens regler for selskapsrapporteringen	23
2.6 Administrasjonens arbeid ved oppfølging av selskaper	25
2.7 Eierrepresentantenes oppfølging av selskaper	27
2.8 Kommunens styrerepresentanter.....	31
2.9 Opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse	32
Vedlegg	34

SAMMENDRAG

Hovedbudskap

Vi har flere anbefalinger til kommunens eierskapsforvaltning. De viktigste anbefalingene kan anses for å være det som går på hvor ofte eierskapsmeldingen skal revideres og et årlig fast eiermøte i kommunestyret. Det kan her også tas med tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Anbefalingene kan ellers ses i sammenheng med kommunens størrelse som eier. Vi ser for oss at kommunens oppfølging av anbefalingene kan gjøres så enkelt og praktisk som mulig.

Kommunens eierskap (selskaper)

Kommunen er direkte eier i 12 selskaper. De fleste er aksjeselskaper (4 selskaper) og interkommunale selskaper (3 selskaper). Formålene spenner over flere typer virksomheter, men de er primært lokalt/regionalrettet. Bjerkreim er hovedsakelig en liten eier, men kommunen har noe større eierandeler i lokale selskaper som Uninor AS, Dalane Energi AS og Dalane Miljøverk IKS.

Våre funn er følgende:

Kommunens eierskapsmelding (2012)

Kommunens eierskapsmelding er fra 2012. Kommunen har kalt eierskapsmeldingen «Eierskapspolitisk plattform for Bjerkreim kommune»

Innholdet i kommunens eierskapsmelding dekker det som står i KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Kommunen har imidlertid ikke fulgt opp sine egne regler om at eierskapsmeldingen skal rullere årlig.

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

Vi tar ellers med at eierskapsmeldingen er vanskelig tilgjengelig. Den fremgår ikke på kommunens nettsider og kan heller ikke søkes frem der.

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

Bjerkreim kommune sine overordnede eierstrategier er bygget på statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse. Elementer fra KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll er også kommet med. De fleste kommuner som vi har sett på har lignende overordnede eierstrategier.

Kommunens overordnede eierstrategier er gjeldende for kommunens eier- og styre-representanter, som forutsettes å være kjent med disse. På denne måten er de blitt gjort kjent for hele det politiske miljø. Men kommunens eierskapsmelding er fra 2012 og kjennskapen til denne kan derfor være begrenset.

Kommunens overordnede eierstrategier har med elementer fra KS sine anbefalinger. Dette gjelder spesielt det som angår styrene i selskapene. Vi anser det også formålstjenlig at kommunen viser i hvilken grad den følger KS sine anbefalinger. Flere kommuner har valgt å ta inn sitt forhold til anbefalingene i sin eierskapsmelding.

Det er utarbeidet selskaps-spesifikke eierstrategier for tre av kommunens selskaper. Dette er Lyse AS (2011), Rogaland Revisjon IKS (2012) og Dalane Energi AS (2012)¹. Forslagene for de to første ble utarbeidet av den administrative interkommunale eierskapsgruppen som består av de største eierne i selskapene. Disse forslagene er ikke behandlet av kommunestyret i Bjerkreim. En behandling av eierstrategiene i kommunestyret anses hensiktsmessig. Eierstrategiene blir da kjent og forankret politisk.

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

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

I kommunens eierskapsmelding er det tatt med noen regler for eierstyringen. Kommunen har kalt dette for kjøreregler. Kjørereglene tar også for seg selskapsrapporteringen og administrasjonens støttefunksjon.

Kommunens regler for eierstyringen legger grunnlag for en god eierstyring og de følger lovreglene om hva som er eiers og styrets roller. 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.

Vi ser det som hensiktsmessig at kommunen skiller behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen. Dette gjorde kommunen selv i 2012. Et slikt

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

skille mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene legger til rette for en grundigere politisk behandling av eierskapspolitikken, herunder en nærmere vurdering av i hvilken grad kommunen skal gå ut av/inn i selskaper. Flere kommuner har valgt å foreta dette skillet.

Vi ser ellers for oss at det årlig rapporteres til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper. Det kan derfor være hensiktsmessig med et årlig fast eiermøte i kommunestyret og hvor det også tas stilling til om det er spesielle situasjoner som gir behov for en revidering av kommunens eierskapspolitikk. Årlig rapportering av selskapene og årlig fast eiermøte i kommunestyret er også i tråd med hva som står om rapportering og utvikling av eierstrategien i kommunens eierskapsmelding (2012).

Kommunestyrets egne uformelle eiermøter (kontaktmøter) med selskapene har blitt praktisert som angitt i eierskapsmeldingen. Møtene er et sentralt element i den politiske eieroppfølgingen ved at kommunen kan fange opp vesentlige forhold i selskapene. Dette gir kommunen anledning til å utøve et aktivt eierskap gjennom å forberede og melde inn aktuelle saker for behandling i eierorganene.

Administrasjonens arbeid ved oppfølging av selskaper

Rutiner ved oppfølging av selskaper gjelder det praktiske arbeidet rundt eierskapsforvaltningen.

Det er etablert regler for rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen. Reglene er en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. Årlig rullering av kommunens eierskapsmelding med overordnede eierstrategier er imidlertid ikke blitt fulgt opp.

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

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

Selskapsnoten i årsregnskapet inneholder noen feil og mangler. Vi ser for oss at kommunen retter dette opp ved årsregnskapet for 2016.

Forvaltes kommunens eierskap i tråd med de etablerte regler?

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

KS anbefaler som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Denne anbefalingen følges av Bjerkreim kommune ettersom det i all hovedsak er ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentant. Dette gjelder bl.a. alle de viktigste selskapene. Selskapsoppfølgingen er i tråd med de etablerte regler. Ordfører er naturlig nok godt kjent med kommunens overordnede eierstrategier og regler for eierstyringen.

Opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse

Kommunen mangler faste tiltak for opplæring og 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.

Vi gir kommunen følgende anbefalinger

- Kommunen bør sørge for at eierskapsmeldingen jevnlig revideres. Dette kan gjerne være én gang i valgperioden dvs. i tråd med forslaget til ny kommunelov.
- Eierskapsmeldingen bør være enkelt tilgjengelig på kommunens nettsider.
- Kommunen bør vise i hvilken grad den følger KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Dette kan inntas i eierskapsmeldingen.
- Kommunen bør sørge for å motta og behandle alle forslag til selskaps-spesifikke eierstrategier for sine selskaper når slike er foreliggende.
- Kommunen bør fortsatt skille mellom behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen.
- Kommunen bør sørge for at det er en årlig rapportering til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.
- Kommunen bør sørge for at det gjennomføres et årlig fast Eiermøte i kommunestyret. Selskapsrapporteringen kan da tas med her.
- Kommunen bør legge ut informasjon om sin eierskapsforvaltning på kommunens nettsider. Som et minimum anses en link til kommunens eierskapsmelding.
- Kommunen bør iverksette faste tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Tiltakene bør være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.

Kommunen har startet arbeidet med en oppdatering av eierskapsmeldingen. Det er sett på eierskapsmeldinger til en del andre kommuner. Kommunen avventer det endelige arbeidet til etter vår rapport om eierskapsforvaltningen er ferdigstilt. Ny eierskapsmelding er planlagt fremlagt til kommunestyrets møte 15.02.17.

HØRINGSUTTALELSER

Vi mottok rådmannens kommentarer 24.01.17

Rådmannen sin høringsuttale på revisjonsrapport for eierskapsforvaltning

Kommunen er i starten av revisjon med vår eierskapsmelding. Siden forvaltningsrevisjonen på området kom nå, avventer vi egen revisjon til forvaltningsrapporten er ferdig for å få med innspill som denne gir.

Eierskapsmelding og videre arbeid med eierskapsforvaltning, vil bli lagt opp mot anbefalinger gjort i forvaltningsrevisjonen.

Det er naturlig ut fra kommunens størrelse, og dermed våre eierforhold i stor del av selskapene, at vi behandler de samme eierstrategier som andre, større eiere i samme selskap.

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 kommuneloven § 77.5.

1.2 KONTROLLKRITERIER OG METODE

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

Ved denne eierskapskontrollen er det tatt utgangspunkt i følgende kilder:

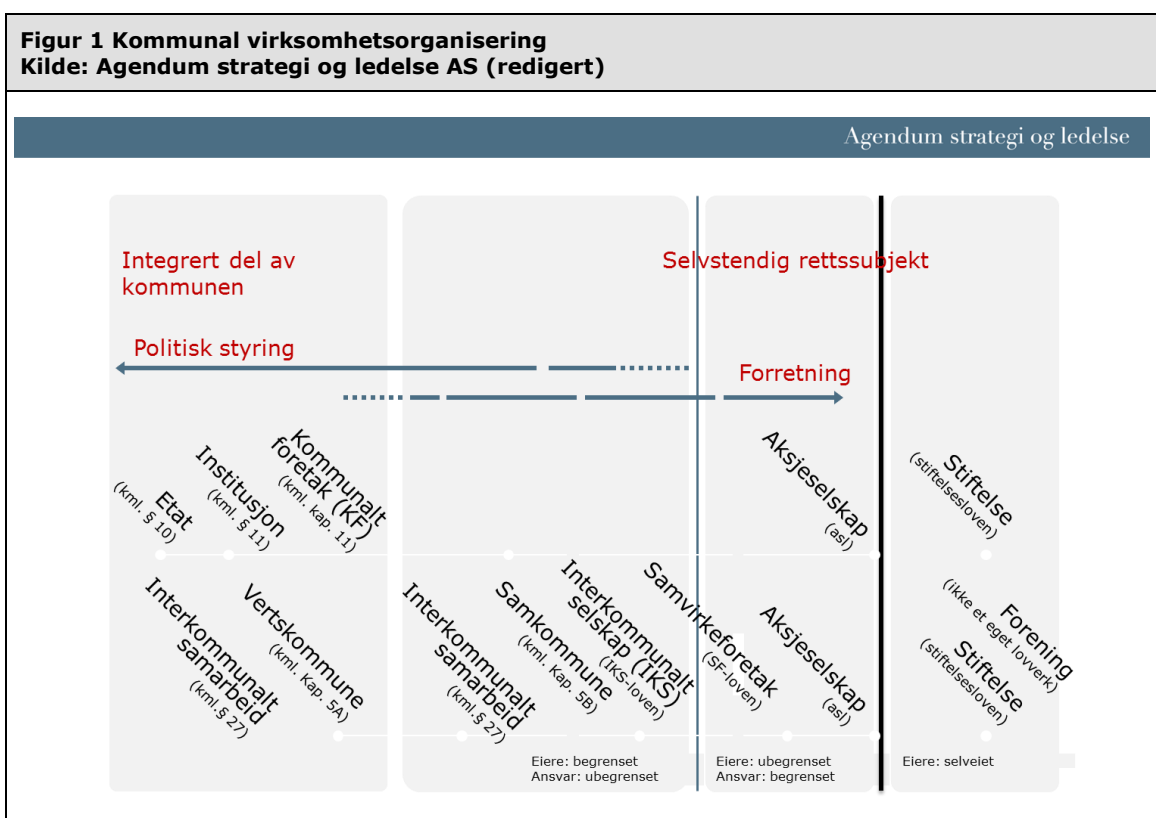
- Kommunens saker og vedtak om eierskap og eierstrategier, herunder:
 - Kommunens eierskapsmelding
 - Kommunens overordnede eierstrategier
 - Regler for eierstyringen
- Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- NIBR Kommunale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

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

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 ORGANISASJONS- OG SELSKAPSFORMER

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



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

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

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

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

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

MOTIVER FOR SELSKAPSDANNELSER

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

Tabell 1 Generelle motiver for eierskap

Motiver for eierskap (kommunale selskaper):

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

2.2 KOMMUNENS SELSKAPER

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

FORMÅLET MED SELSKAPSDANNELSEN OG VALG AV SELSKAPSFORM

De fleste kommunale selskapsdannelser er et resultat av en fellessatsing av kommunene. Ofte vil det ligge flere motiver til grunn for at kommunene etablerer et foretak eller selskap, eller går inn som medeier eller deltaker sammen med andre. Bjerkreim kommune har pr. i dag ingen eierandeler i selskaper som er rent finansielt motivert. Eierandelen i Lyse AS og Dalane Energi AS (nylig omdannet fra Dalane Energi IKS) 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).

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 stå direkte. Det kan formuleres som at selskapet kan delta (investere) i andre samarbeidspartnere/selskaper som har tilknytning til formålet. Eierne i morselskapet vil normalt ikke godkjenne selve opprettingen.

KOMMUNENS DIREKTE EIERSKAP I AKSJE- OG INTERKOMMUNALE SELSKAPER

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

Selskaper	Eierandel
Aksjeselskaper	
Uninor AS	12,46 %
Dalane Energi AS	11,42 %
Magma Geopark AS	10,43 %
Lyse AS	0,51 %
Interkommunale selskaper	
Dalane Miljøverk IKS	13,02 %
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	0,98 %
Rogaland Revisjon IKS	0,71 %

Dalane Energi AS er en omdanning av Dalane Energi IKS. Aksjeselskapet ble stiftet 22.06.16 med en aksjekapital på 50 millioner kroner.

I vedlegg har vi for de samme selskapene vist selskapenes driftsinntekter og driftsresultater samt kommunens bokførte verdi for selskapene (sist tilgjengelige regnskapsår 2015).

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

Selskapenes formål

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

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.).³ I tillegg kan selskapene ha eierandeler i hverandre og kommunen vil derfor også kunne ha et visst indirekte eierskap på den måten.

Det er særlig Lyse AS som har datterselskaper mv. 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 en del selskaper (herunder Lyse AS). Kort oppsummert er det i all

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

hovedsak deler av driften som er plassert i datterselskaper mv. Eieroppfølgingen av disse selskapene vil derfor i mindre grad omfatte politiske saker.

KOMMUNALE FORETAK

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

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

FORENINGER OG STIFTELSE

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

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

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

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

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

⁵ En stiftelse kan være en alminnelig stiftelse eller en næringsdrivende stiftelse. Næringsdrivende stiftelser har næringsvirksomhet som formål eller driver med næringsvirksomhet direkte eller indirekte, jf. stiftelsesloven § 4. Et legat er ikke så ulikt en stiftelse, men det er ikke noen selskapsform. Et legat har som formål å tildele midler fra en pengegave til personer som oppfyller bestemte kriterier.

SELSKAPSKONTROLLER

Det er i perioden 2004-2016 utført selskapskontroller (med forvaltningsrevisjon) i 8 av kommunens selskaper. Lyse AS og Dalane Miljøverk IKS har hatt to selskapskontroller i perioden. Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over utførte selskapskontroller.

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

EIERSKAPSSAKER I FORMANNSKAPET/KOMMUNESTYRET

Det har vært 18 eierskaps saker i formannskapet/kommunestyret i perioden 2014-2016. Kommunestyret har hatt 13 av disse sakene til behandling. En oversikt over alle sakene er tatt med i vedlegg.

2.3 KOMMUNENS EIERSKAPSPOLITIKK

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

Eierskaps politikken skal gi en samlet oversikt over kommunens eierinteresser og elementene i eierskaps politikken, 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. Eierskaps politikken skal kunne brukes som et oppslagsverk i det løpende arbeidet med eierskap.

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

KONTROLLKRITERIER EIERSKAPSMELDING

KS anbefaling

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

UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

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

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

Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.⁶
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.⁷

KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING (2012)

Kommunens eierskapsmelding er fra 2012. Kommunen har kalt eierskapsmeldingen «Eierskapspolitisk plattform for Bjerkreim kommune». Kommunestyret vedtok i saken forslaget til eierskapspolitisk plattform for Bjerkreim kommune (rådmannens forslag).⁸

Eierskapsmeldingen består av tre hoveddeler:

Del 1 - Generelt om eierstyring

- Ulike motiver for eierskap
- Gjennomgang av ulike selskapsformer

Del 2 - Bjerkreim kommunens eierskapspolitikk

- Definisjon av eierskapspolitikk
- Prinsipper for godt eierskap (kommunens overordnede eierstrategier)
- Kjøreregler mellom de ulike aktørene som er involvert i kommunalt eierskap (kommunens regler for eierstyringen og selskapsrapporteringen)
- Kapitalstrukturen i selskapene
- Tilsyn og kontroll

⁶ Dette trenger ikke stå eksplisitt, men vil være en naturlig del i forbindelse med saken om eierskapsmeldingen.

⁷ Vi antar at dette kan være noe vanskelig å få til i praksis. Kommunenes overordnede eierstrategier i eierskapsmeldingene er gjerne noe ulike. Kommunene i vår region har heller satset på «felles» eierstrategier for selskapene.

⁸ Kommunestyret sak 060/12 fra 19.09.12.

Del 3 - Om selskapene Bjerkreim kommune deltar i

- Samlet oversikt over selskaper som Bjerkreim kommune har eierinteresser i

Forut for eierskapsmeldingen fikk kommunestyret en sak om kommunens selskaper. Det var der en nærmere orientering om selskapene.⁹ Det blir vist til denne saken i forbindelse med saken om eierskapsmeldingen.

Kommunen har lagt opp til en årlig rullering av eierskapsmeldingen. Dette fremgår av det som står om rapportering og utvikling av eierstrategien i eierskapsmeldingens punkt 2.3 om kjøreregler. Kommunens eierskapsmelding har nå blitt rundt 4 år gammel og en årlig rullering er ikke blitt praktisert.

Vurderinger vedrørende kommunens eierskapsmelding

Innholdet i kommunens eierskapsmelding dekker det som står i KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Kommunen har imidlertid ikke fulgt opp sine egne regler om at eierskapsmeldingen skal rullere årlig.

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

Vi tar ellers med at eierskapsmeldingen er vanskelig tilgjengelig. Den fremgår ikke på kommunens nettsider og kan heller ikke søkes frem der. Den kan hentes under kommunestyrets politiske saker for september 2012, men dette forutsetter at en vet om dette.

Anbefalinger

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

Kommunen har startet arbeidet med en oppdatering av eierskapsmeldingen. Det er sett på eierskapsmeldinger til en del andre kommuner. Kommunen avventer det endelige arbeidet til etter vår rapport om eierskapsforvaltningen er ferdigstilt. Ny eierskapsmelding er planlagt fremlagt til kommunestyrets møte 15.02.17.

⁹ Kommunestyret sak 005/12 fra 15.02.12.

KOMMUNENS OVERORDNEDE EIERSTRATEGIER (PRINSIPPER FOR GODT EIERSKAP)

Kommunene har ved utarbeidelsen av sine overordnede eierstrategier gjerne tatt utgangspunkt i statens eierstrategier, etter hvert også med innslag fra KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.¹⁰ Her kan kommunene ha utarbeidet nærmere bestemmelser om selskapenes styre, krav til styrets arbeid, generelle mål- og resultatkrav til kommunens selskaper, vurdering av om kommunen skal gå inn som eier i selskaper eller selge seg ut av selskaper.

Bjerkreim kommune sine overordnede eierstrategier er bygget på statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse. Elementer fra KS sine anbefalinger er også kommet med. De fleste kommuner som vi har sett på har lignende overordnede eierstrategier.

Tabell 4 Kommunens overordnede eierstrategier (oversikt)**Kilde: Kommunens eierskapsmelding (2012)**

2.2.1 Aktivt eierskap. Kommunen kan og bør være en aktiv eier.

Punktet gjelder regler for eierstyringen. Vi har derfor valgt å ta dette med under punkt 2.4.

2.2.2 Krav rettet mot eier

1. Det skal være åpenhet knyttet til Bjerkreim kommunes eierskap.
2. Før en mulig selskapsdannelse skal det saksbehandlingen analyseres hva eier ønsker å oppnå.
3. Eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
4. Eier gir klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
5. Eiermelding (eierskapsmelding) utarbeides om kommunens samlede eierskap.

2.2.3 Krav rettet mot selskapet

1. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.
2. Selskapene bør rapportere etter prinsippet om bærekraftig utvikling, dvs. å integrere økonomisk, miljømessig og sosial rapportering.
3. Eierne skal likebehandles.
4. Selskapet skal gi dekkende informasjon i god tid om saker som er til behandling, saksdokumentene bør være utførlig nok til at eierne kan ta stilling til alle saker som behandles.
5. I aksjeselskaper bør innkalling og saksdokumenter til generalforsamling sendes minst fire uker før generalforsamlingen.
6. For interkommunale selskaper skal innkalling og saksdokumenter til representantskapsmøte sendes minst fire uker før møtet skal holdes.
7. Selskapets åpningsbalanse skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
8. Lønns- og insentivordninger utformes slik at de fremmer verdiskapingen.
9. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.
10. Styret skal, overfor daglig leder, på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle med henhold til service, kontroll, strategi og ressursituasjon.
11. Det forventes at kommunale selskaper knytter seg til KS sitt styrevervregister.
12. Før selskapet oppretter eller går inn som eiere i andre selskaper forventes det at saken først behandles i Bjerkreim formannskap.¹¹

Eierstrategiene er nærmere utdypet i kommunens eierskapsmelding. Vi har tatt dette med i vedlegg.

Vurderinger vedrørende kommunens overordnede eierstrategier

Kommunens overordnede eierstrategier er gjeldende for kommunens eier- og styre-representanter, som forutsettes å være kjent med disse. På denne måten er de blitt gjort

¹⁰ Vi har i vedlegg tatt med en oversikt over statens eierstrategier (prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse) og en oversikt over alle KS sine anbefalinger. KS sine anbefalinger er utviklet av KS Eierforum (nå inngått i KS sin ordinære virksomhet) og justeres og revideres etter behov. Siste versjon er fra november 2015. Anbefalingene dekker i utgangspunktet områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis.

¹¹ Normalt vil ikke deltagelse i andre selskaper bli forelagt eierne for godkjenning, men deltagelse i andre selskaper må være hjemlet/tillatt iht. vedtekter/selskapsavtaler.

kjent for hele det politiske miljø. Men kommunens eierskapsmelding er fra 2012 og kjennskapen til denne kan derfor være begrenset.

Kommunens overordnede eierstrategier har med elementer fra KS sine anbefalinger. Dette gjelder spesielt det som angår styrene i selskapene. Vi anser det også formålstjenlig at kommunen viser i hvilken grad den følger KS sine anbefalinger. Flere kommuner har valgt å ta inn sitt forhold til anbefalingene i sin eierskapsmelding.¹²

Anbefaling

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

SELSKAPSSPESIFIKKE EIERSTRATEGIER

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

Det er utarbeidet selskapsespesifikke eierstrategier for tre av kommunens selskaper. Dette er Lyse AS (2011), Rogaland Revisjon IKS (2012) og Dalane Energi AS (2012)¹³.

Alle de tre eierstrategiene er ganske likt oppbygd (MAL). Forslagene til Lyse AS og Rogaland Revisjon IKS ble utarbeidet av den interkommunale eierskapsgruppen. Eierskapsgruppen er administrativ¹⁴ og består av kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randa-berg, Sandnes, Sola, Stavanger, Strand (ny i 2016) og Time, samt Rogaland fylkeskommune. Bjerkreim er altså ikke med i eierskapsgruppen.

Kommunene i den interkommunale eierskapsgruppen utgjør prosentvis det aller meste av eierne. Kommunestyrene her har behandlet og vedtatt eierstrategiene. Andre eierkommuner kan ha fått oversendt eierstrategiene til orientering/uttalelse. Administrasjonen/rådmannen i Bjerkreim har ikke registrert at kommunen har fått oversendt forslag til selskapsespesifikke eierskapsstrategier fra eierskapsgruppen. Forslaget til eierstrategi for Dalane Energi ble behandlet av kommunestyret i april 2012.

Vurderinger vedrørende selskapsespesifikke eierstrategier

Forslag til de selskapsespesifikke eierstrategiene fra eierskapsgruppen er ikke behandlet av kommunestyret i Bjerkreim. En behandling av eierstrategiene i kommunestyret anses hensiktsmessig. Eierstrategiene blir da kjent og forankret politisk.

¹² Vi har i vedlegg tatt med et eksempel fra Sola kommune. Vi har kalt dette for «Status på godt kommunalt eierskap».

¹³ På den tiden var Dalane Energi et IKS. Selskapet ble i 2016 omdannet til et AS.

¹⁴ Administrasjonene/rådmennene har her et løpende samarbeid. 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. Eierskapspolitiske problemstillinger diskuteres og det utarbeides felles svar, brev og saksutredninger i saker på området. For selskaper som kommunene eier sammen, utarbeides det forslag til felles eierstrategier.

Anbefaling

- Kommunen bør sørge for å motta og behandle alle forslag til selskapsspesifikke eierstrategier for sine selskaper når slike er foreligger.

2.4 KOMMUNENS REGLER FOR EIERSTYRINGEN

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

Kontrollkriterier regler for eierstyringen

Kommunen skal utøve eierstyring i eierorganet og ikke gripe inn i styrets myndighetsområde og den daglige ledelsen av selskapene. Det vises til bestemmelser i aksjeloven og IKS-loven.¹⁵

Kommunens regler for eierstyringen

I kommunens eierskapsmelding er det tatt med noen regler for eierstyringen. Kommunen har kalt dette for kjøreregler. Kjørereglene tar også for seg selskapsrapporteringen og administrasjonens støttefunksjon. Vi har valgt å skille dette ut for seg i punktene 2.5 og 2.6.

Kommunen har følgende regler som gjelder de valgte representantenes roller og politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene.

**Tabell 5 Kommunens regler for eierstyringen
Kommunens eierskapsmelding (2012)****De valgte representantenes roller**

- De valgte representantene skal ivareta kommunens interesser gjennom en aktiv deltakelse i selskapenes eierorgan
- I styrene løses oppgaver til beste for selskapets utvikling og i samsvar med eiernes styreinstruks (der dette finnes).
- Der det er mer enn én representant valgt av kommunestyret, skal det utpekes en fraksjonsleder som har særlig ansvar for koordinering i forkant av eiermøter (generalforsamling/representantskap) i selskapet.
- I enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning kan kommunestyret og/eller formannskapet instruere representantene.
- De(n) valgte representant(en)e plikter å avklare eiernes syn før møter i selskapenes organer (generalforsamling/representantskap).

Politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene

De valgte representantene fra Bjerkreim kommune skal ha anledning til å få en eventuell politisk avklaring i forkant av møter i selskapene. Det gjelder alle saker, både av generell karakter og i saker av uvanlig art eller stor betydning spesielt. Generelt sett er det viktig å understreke viktigheten av en god dialog.

¹⁵ Det vises spesielt til aksjeloven §§ 5-1, 6-12 og 6-14 og IKS-loven §§ 7, 13 og 14.

Det er videre en nærmere beskrivelse av hvordan de politiske avklaringene skal foregå. Dette gjelder innmelding av sak, avklaring og tilbakemelding. Ordfører og rådmann står her sentralt.

Tabell 6 Kommunens saksgang ved politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene Kommunens eierskapsmelding (2012)

Politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene:

Innmelding av sak	Avklaring	Tilbakemelding
Representanten melder inn sak til ordføreren senest 10 dager før formannskapet.	Ordfører er ansvarlig for nødvendig avklaring. Ordfører skal i slike saker så langt som mulig søke kontakt med partienes gruppeledere og rådmannen.	Blir eventuelt sak i åpen eller lukket møte i formannskapet. Formannskapet foretar den nødvendige avklaring og skal motta tilbakerapportering.
Representanten melder inn « hastesak » til ordfører.	Ordfører er ansvarlig for nødvendig avklaring. Ordfører skal i slike saker så langt som mulig søke kontakt med partienes gruppeledere og rådmannen.	Ordfører gir svar til representanten. Svaret er kommunens råd/syn på saken.
Representanten melder spørsmål om en sak til oppklaring.	Rådmannen undersøker og avklarer spørsmålet.	Rådmannen gir svar.

Som en del av kommunens **overordnede eierstrategier** (under aktivt eierskap) er det også tatt med noen regler for eierstyringen.

- Politiske diskusjoner skal tas i kommunestyret, der hele kommunenes tjenesteproduksjon settes i fokus.
- Kommunen skal gi instruksjer/signaler til sine representanter i det operative eierorganet (generalforsamling/representantskap) – disse representerer kommunestyrets flertall og skal stemme likt.
- Eierskapsrepresentantene skal ivareta kommunens interesser og har myndighet til å stemme på generalforsamlingen/representantskapsmøtene.
- Vedtektsendringer skal behandles i kommunestyret. Politiske føringer fra kommunestyret gjelder for kommunens representant(er) i eierorganet, men ikke for styremedlemmer.

Vurderinger vedrørende kommunens regler for eierstyringen

Kommunens regler for eierstyringen legger grunnlag for en god eierstyring og de følger lovreglene om hva som er eiers og styrets roller. 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).

2.5 KOMMUNENS REGLER FOR SELSKAPSRAPPORTERINGEN

Kontrollkriterier regler for selskapsrapporteringen

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

Kommunens regler for selskapsrapporteringen

Kommunens regler omfatter også utvikling av eierstrategien. Vi har omtalt og vurdert dette for seg i punkt 2.3 (det som gjelder eierskapsmeldingen).

**Tabell 7 Kommunens regler for selskapsrapporteringen
Kommunens eierskapsmelding (2012)**

Rapportering og utvikling av eierstrategien for Bjerkreim kommune

Det etableres en rutine for et årlig kommunestyremøte hvor rapportering fra selskapene skal samles, og kommunens eierstrategi drøftes samlet. Eventuelle endringer i strategi og/eller tiltak i forhold til enkelt-selskaper skal behandles i dette møtet.

- a) Kommunens samlede eierstrategi utformes og følges opp av kommunestyret.
- b) Årsrapport og årsregnskap fra selskapene legges frem for kommunestyret.
- c) Ett av kommunestyrets møter forbeholdes eierstyring. Her vektlegges følgende punkter:
 - utviklingen i selskapene generelt og i forhold til utvalgte nøkkeltall
 - risiko og fremtidsutsikter
 - behov og ønsker om mulige endringer og tiltak

Kommunens regler for selskapsrapporteringen har ikke blitt praktisert.

Kommunens selskapsrapportering (2012)

Forut for kommunestyresaken om eierskapsmeldingen var det også en orienteringssak om selskapene (februar 2012).¹⁶ Oversikten over selskapene viser kort eierandel, selskapets størrelse, formålet med selskapet (vedtekter), økonomisk situasjon, eventuelle utbytter og ansvarlige lån og eventuelle datterselskaper. Den bygger på selskapenes vedtekter, årsmeldinger, nettsider og skriftlig kommunikasjon med eiere. Tallmateriale baserer seg hovedsakelig på 2010-tall (konsernnivå).

Kommunestyrets egne uformelle eiermøter med selskapene

Kommunen ved kommunestyret har sett det hensiktsmessig/nyttig å gjennomføre egne eiermøter (kontaktmøter) med selskapene (jf. punkt 2.3 under kjøreregler i eierskapsmeldingen). Slike møter er uforpliktende for selskapets organer og det skal ikke her gis instruksjoner og signaler til styret og daglig leder. For årene 2014-2016 har det vært avholdt årlige kontaktmøter og hvor selskapene deltok minst en gang.¹⁷ Uformelle eiermøter som initieres av selskapene selv har vi omtalt under punkt 2.7.

¹⁶ Dette gjelder selskapene Lyse Energi AS (i dag Lyse AS), Dalane Energi IKS (i dag Dalane Energi AS), Dalane Miljøverk IKS (DIM), Rogaland Revisjon IKS, Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA), Uninor AS og Magma Geopark AS. Det er også tatt med enkelte andelslag (i dag samvirker), foreninger og stiftelser.

¹⁷ Alle aksjeselskaper og interkommunale selskaper med unntak for IKA har presentert seg for kommunestyret i perioden. Dalane Energi i alle årene og Uninor i de to siste årene.

Vurderinger vedrørende kommunens regler for selskapsrapporteringen

Vi ser det som hensiktsmessig at kommunen skiller behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen. Dette gjorde kommunen selv i 2012. Et slikt skille mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene legger til rette for en grundigere politisk behandling av eierskapspolitikken, herunder en nærmere vurdering av i hvilken grad kommunen skal gå ut av/inn i selskaper. Flere kommuner har valgt å foreta dette skillet.¹⁸

Vi ser ellers for oss at det årlig rapporteres til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper. Det kan derfor være hensiktsmessig med et årlig fast eiermøte i kommunestyret og hvor det også tas stilling til om det er spesielle situasjoner som gir behov for en revidering av kommunens eierskapspolitikk. Årlig rapportering av selskapene og årlig fast eiermøte i kommunestyret er også i tråd med hva som står om rapportering og utvikling av eierstrategien i kommunens eierskapsmelding (2012).

Kommunestyrets egne uformelle eiermøter (kontaktmøter) med selskapene har blitt praktisert som angitt i eierskapsmeldingen. Møtene er et sentralt element i den politiske eieroppfølgingen ved at kommunen kan fange opp vesentlige forhold i selskapene. Dette gir kommunen anledning til å utøve et aktivt eierskap gjennom å forberede og melde inn aktuelle saker for behandling i eierorganene.

Anbefalinger

- Kommunen bør fortsatt skille mellom behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen.
- Kommunen bør sørge for at det er en årlig rapportering til kommunestyret om interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.
- Kommunen bør sørge for at det gjennomføres et årlig fast eiermøte i kommunestyret. Selskapsrapporteringen kan da tas med her.

¹⁸ Vi har de siste årene sett at flere kommuner i vår region har vedtatt å utelate selskapsrapporteringen i eierskapsmeldingen og heller valgt å presentere dette som en årlig rapportering (kalt eierberetning/eiermelding)

2.6 ADMINISTRASJONENS ARBEID VED OPPFØLGING AV SELSKAPER

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

Kontrollkriterier rutiner ved oppfølging av selskaper

Iht. NIBR-rapporten¹⁹ om «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» viser forskning at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. Det anbefales at kommunene utvikler kompetanse i det administrative apparatet knyttet til den folkevalgte eierstyringen, både for utvikling av rutiner og prosedyrer, og for å følge med på oppgavene og virksomhetene, og for å gi råd til folkevalgte om eierskapspolitikken.²⁰

For kommunens informasjon om eierskapet kan vi vise til KS sin anbefaling om eierskapsmeldinger hvor det fremgår at kommunens eierskapsmelding og overordnede eierstrategier bør være kommunisert og tilgjengelig. For en fullstendig arkivering av dokumenter som går til eierrepresentantene, har vi forholdt til hva som kan synes mest hensiktsmessig for kommunen (eieren). Forskrift om kommunenes årsregnskap og årsrapport krever i § 5 nr. 5 at det opplyses om aksjer og andeler i en note til årsregnskapet.

Rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen

Rådmannen utreder eierskapsaker og svarer på spørsmål om kommunens eierskapsforvaltning.

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

**Tabell 8 Rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen
Kommunens eierskapsmelding (2012)**

Administrativ støtte og koordinering

Rådmannen bistår de folkevalgte representantene, formannskapet og kommunestyret på følgende måte:

- a) Oversikt over selskapene med tilhørende vedtekter, selskapsavtaler, tjenesteavtaler og lovverk holdes løpende ajour.
- b) Rådmannen etablerer fast kontaktrutine med administrasjonen i de øvrige eierkommunene, med vekt på selskaper av stor betydning for kommunen.
- c) Administrativ sekretariatsfunksjon hos rådmannen skal yte bistand til de valgte representantene og bistå ordfører og rådmann faglig i forbindelse med forhåndsavklaringer.
- d) Prinsipper som gjelder hele kommunens eierstrategi fremmes en gang i året til kommunestyret – vanligvis i september/oktober.

¹⁹ NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) rapport 2015:1.

²⁰ Rapporten foreslår også å inkludere eierskapsmelding og eierstrategi i kommuneplanens samfunnsdel. Da vil eierskapspolitikken bli gjennomgått hvert år når kommuneplanen skal rulleres. Eierskapspolitikken vil få en forankring i brede politiske prosesser, der sakene blir lagt fram for sentrale politiske organer og berørte interesser, og de vil være offentlige.

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

Informasjon om eierskapsforvaltningen på kommunens nettsider

På kommunens nettsider er det ingen informasjon om kommunens eierskapsforvaltning.

Kommunens arkiveringsrutiner

Selskapenes eierskapsaker (møteinnkallinger, sakspapirer og møteprotokoller) som kommer til kommunen sentralt, blir arkivert ordnet pr. selskap. Alle formelle eierskapsaker skal gå både til eierrepresentantene og kommunen sentralt (postmottak).

Kommunens årsregnskap (selskapsnoten) for 2015

Dalane Energi IKS og Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS mangler i årsregnskapet (selskapsnoten). Disse selskapene kan også tas med selv om kommunen ikke har registrert noen verdi på de.²¹ Det samme gjelder Dalane Friluftsråd IS. Ett par selskaper er ført opp med gammelt navn. Det er også noen virksomheter som antas å kunne være foreninger og stiftelser (selveide virksomheter hvor kommunen ikke kan ha noen eierandeler) eller virksomheter som er avviklet eller har endret navn.

Vurderinger vedrørende administrasjonens arbeid ved oppfølging av selskaper

Det er etablert regler for rådmannens støttefunksjon i eierskapsforvaltningen. Reglene er en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte. Årlig rullering av kommunens eierskapsmelding med overordnede eierstrategier er imidlertid ikke blitt fulgt opp.

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

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

Selskapsnoten i årsregnskapet inneholder noen feil og mangler. Vi ser for oss at kommunen retter dette opp ved årsregnskapet for 2016.

Anbefaling

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

²¹ Dalane Energi IKS ble i 2016 omdannet til et AS og vil da uansett komme med i selskapsnoten for 2016.

Anbefalinger vedrørende kommunens eierskapsmelding og selskapsrapportering er tatt med foran i rapporten og gjentas ikke her.

2.7 EIERREPRESENTANTENES OPPFØLGING AV SELSKAPER

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

KONTROLLKRITERIER EIERREPRESENTASJON

KS anbefaling

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

EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

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

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

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

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

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

KOMMUNENS EIERREPRESENTANTER

All eierrepresentasjon i Bjerkreim kommune er politisk. Det er videre i all hovedsak ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentant. De er eierrepresentant i alle 6 selskaper hvor kommunen har jevnlig eieroppfølging og deltar på eiermøter.²² Dette gjelder bl.a. de selskapene som vi anser er de viktigste for kommunen.²³ For andre selskaper deltar kommunen i liten grad på eiermøter. Dette skyldes at selskapene har liten vesentlighet for kommunen (selskapets formål og/eller kommunens eierandel). For nærmere informasjon vises det til vedlegg (Kommunes eier- og styrerepresentanter).

Vi har valgt ikke å spørre eierrepresentanten om oss selv (Rogaland Revisjon IKS).²⁴ Vi har videre valgt å holde utenfor de selskaper hvor kommunen i liten grad har eieroppfølging. Det bemerkes også at styrerepresentantene iht. lovreglene skal representere selskapet og ikke eieren. Styrerepresentantene er derfor ikke spurt om eieroppfølging.

Vurderinger vedrørende kommunens eierrepresentasjon

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

Ingen av kommunens eierrepresentanter er styremedlemmer i samme selskap. En unngår da eventuelle rolleblandinger/habilitetskonflikter. For interkommunale selskaper er det her også et forbud i lovreglene (IKS-loven § 10.4)²⁵, mens det for aksjeselskaper ikke er et tilsvarende forbud i lovreglene.²⁶

DE ENKELTE EIERREPRESENTANTENES OPPFØLGING AV SELSKAPER

Formelt utøves kommunens eierskap gjennom dens valgte representanter til selskaperes 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.

²² De 6 selskapene er Dalane Miljøverk IKS (DIM), Uninor AS, Dalane Energi AS, Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA), Rogaland Revisjon IKS og Lyse AS. For Dalane Energi har kommunen tidligere hatt tre eierrepresentanter. Selskapet er nylig blitt omdannet fra et IKS til et AS. Ordfører kan nå anses som eierrepresentant for AS'et. For Dalane Miljøverk IKS (DIM) har kommunen to eierrepresentanter.

²³ Vi har vurdert selskapene Lyse AS Og Dalane Energi AS til å ha svært høy vesentlighet. Dette skyldes selskapenes formål og betydning for kommunen.

²⁴ ReVisor AS utførte i 2011 en selskapskontroll av Rogaland Revisjon IKS.

²⁵ Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret.

²⁶ For nærmere informasjon viser vi til KRD sin uttalelse om habilitet i AS og IKS. Dette har vi tatt med i vedlegg.

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

Tabell 10 Oppsummering egenerklæringsskjema til eierrepresentanter (les ordfører)

Spørsmål	JA	NEI	Vet ikke	Kommentarer
GENERELT				
1 Opererer virksomheten i tråd med formålet?	3			(Formålsparagrafen i vedtektene/selskapsavtalen)
2 Har virksomheten utarbeidet en selskapsstrategi?	2		1	(Strategiplan eller lignende)
3 Har eierne utarbeidet en spesifikk eierstrategi for virksomheten?	2	1		
4 Er innkallinger til eiermøtene tilfredsstillende?	3			(Saksliste og saksdokumenter ved de lovmessige eiermøtene)
5 Er det noen oppfølging av virksomheten utenom de lovmessige eiermøtene?	2	1		(Eksempelvis ved viktige saker)
STYRET (utnevning og evaluering)				
6 Har eierne definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet?	1		2	(Kriterier som gjelder habilitet og kompetanse)
7 Har det ved styreutnevningen vært brukt valgkomité?	3			
8 Hvor habilitets- og kompetansevurderinger var inkludert?	1	2		(Skriftlige vurderinger)
9 Gjøres det av eierne evalueringer av styret?		3		(Formelle evalueringer)
OVERORDNEDE EIERSTRATEGIER (prinsipper for godt eierskap)				
10 Er eierrepresentanten kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap?	3			(Kommunens eierstrategier i punkt 2.2 i eierskapsmeldingen)
11 Er selskapet blitt gjort kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap?			3	
12 Praktiseres kommunens prinsipper for godt eierskap av kommunen?	3			
13 Praktiseres kommunens prinsipper for godt eierskap av selskapet?	1		2	
REGLER FOR EIERSTYRINGEN (utøvelse av eierrollen)				
14 Praktiseres kommunens regler for eierstyringen?	Besvares nedenfor:			
A Bli kommunens interesser ivaretatt ved deltagelsen i eierorganet?	3			
B Bli selskapets interesser ivaretatt i styret?	3			(I samsvar med eiers krav)
C Bli det foretatt politiske avklaringer forut for eiermøter?	3			
D Bli eierrepresentanten instruert av KST/FSK i viktige eiersaker?	3			

Det understrekes at svarene gjelder Bjerkreim kommune. Vi har her intervjuet ordfører iht. på forhånd utsendt spørreskjema (egenerklæring), hvor ulike spørsmål knyttet til eierskapsoppfølging skulle besvares. Totalt gjelder svarene 3 av 5 aktuelle selskaper, herunder de 2 viktigste selskapene.²⁷ De samme spørsmålene ble i mail sendt til andre eierrepresentanter. Vi har ikke svar fra andre eierrepresentanter.

²⁷ Selskapene Lyse AS, Dalane Energi AS og Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS.

Kommentarer til egenerklæringskjema

Tabell 11 Kommentarer til de enkelte spørsmålene

<p>Nr. 2. Selskapsstrategier er utarbeidet av Dalane Energi AS og Lyse AS.</p> <p>Nr. 3. Selskapene Dalane Energi AS og Lyse AS har fått utarbeidet felles eierstrategier fra eierne.</p> <p>Nr. 5. Oppfølging av virksomheten utenom de lovmessige eiermøtene gjelder spesielt Dalane Energi AS og Lyse AS.</p> <p>Nr. 6. Det er slike kriterier hos Lyse AS. (I vedtektene/selskapsavtalen til selskapene vil det være skissert en styrefordeling på eierne, men dette går ikke på habilitets- og kompetansekriterier).</p> <p>Nr. 8. Lyse AS har habilitets- og kompetansekrav som vurderes av valgkomiteen ved deres innstilling på styremedlemmer. (Generelle habilitets- og kompetansevurderinger av egne styremedlemmer vil ellers kunne være gjort i en eller annen form av kommunen selv.)</p> <p>Nr. 9 Evalueringer av styrets arbeid vil særlig være aktuelt ved spesielle saker. Men det trenger ikke komme til uttrykk i noe dokument.</p> <p>Nr. 11. En kjenner ikke til at kommunen selv har gjort selskapene kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap.</p> <p>Nr. 13. Det er uklart i hvilken grad kommunens prinsipper for godt eierskap praktiseres av selskapene. Men kommunens overordnede eierstrategier kan anses for å være allmenngyldige. Praktiseringen av eierstrategien for Lyse AS følges opp av den interkommunale eierskapsgruppen og eierstrategien ligger innenfor kommunens egne overordnede eierstrategier.</p> <p>Nr. 14 C og D. Politiske avklaringer forut for eiermøter og instruering av eierrepresentanter blir brukt ved viktige saker og til dels generelt ellers. Eierrepresentantene vil ellers være «bundet av» ev politiske vedtak som kommunen måtte ha på området.</p>

Vurderinger vedrørende eierrepresentantenes selskapsoppfølging

Selskapsoppfølgingen er i tråd med de etablerte regler. Ordfører er naturlig nok godt kjent med kommunens overordnede eierstrategier og regler for eierstyringen. Vi har ikke med svar fra andre eierrepresentanter, men i Bjerkreim kommune er det i all hovedsak ordfører/varaordfører som er kommunens eierrepresentant.

UFORMELLE EIERMØTER

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

Ved uformelle eiermøter er det gjerne en nærmere diskusjon av enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning. 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. Ordførere og rådmenn er da som oftest til stede.

BEDRIFTSFORSAMLING

Generalforsamlingen er selskapets øverste organ. Her utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Ett 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.²⁸ Men selve innholdet i dette begrenses av lovreglene om bedriftsforsamlingen.

Bedriftsforsamlingen, som er et særnorsk organ, gjelder aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med over 200 ansatte.²⁹ 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 ressurser³⁰ 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 tatt selve investeringsbeslutningen (avgjørelsen).³¹ Bedriftsforsamlingen forelegges også saker til orientering. Dette er større saker som eksempelvis 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).

2.8 KOMMUNENS STYREREPRESENTANTER

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

Kommunen har faste styremedlemmer i selskaper hvor den har noe større eierandeler: Uninor AS, Magma Geopark AS, Dalane Energi AS, Dalane Miljøverk IKS og Dalane Friluftsråd IS. For Lyse AS har kommunen felles styremedlem med andre kommuner.³²

KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING

I kommunens eierskapsmelding står det en god del om hvilken rolle styret har og hvilken kompetanse styremedlemmer bør ha. Det vises til kommunens overordnede eierstrategier og regler for eierstyringen. Kommunens eierskapsmelding inneholder ikke noe om habilitet for styremedlemmer.

²⁸ Det vises til Energipolitisk handlingsplan for samordning av energiforsyningen i Ryfylke, Jæren og Dalane (rapport og konklusjon fra ordførerutvalget juni 1997).

²⁹ Det vises til aksjeloven § 6-35 og allmennaksjeloven §§ 6-35 og 6-37.

³⁰ Hva som er «av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser» er ikke nærmere definert i lovreglene og forarbeidene til disse. Det er derfor ikke klare holdepunkter. I praksis har dette medført at det gjerne er «svært store investeringer» som blir behandlet av bedriftsforsamlingene.

³¹ 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.

³² Iht. aksjonæravtalen til Lyse AS.

STYREVALG I STORE SELSKAPER

Lyse AS har en egen ordning med valgkomite for styret hvor det blir foretatt habilitets- og kompetansevurderinger av foreslåtte styrekandidater.

KS SINE ANBEFALINGER

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

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

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

2.9 OPPLÆRING OG INFORMASJON OM EIERSTYRING OG SELSKAPSLEDELSE

MÅL FOR OPPLÆRING OG INFORMASJON

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

KONTROLLKRITERIER OPPLÆRING OG INFORMASJON

KS anbefaling
Tabell 12 Anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte (KS anbefaling nr. 1)
OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE

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

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

KOMMUNENS STATUS OPPLÆRING OG INFORMASJON

I kommunens eierskapsmelding står ikke noe om opplæring av og informasjon til folkevalgte om eierstyring og selskapsledelse. Kommunen har heller ikke noe fast opplegg for opplæring og informasjon vedrørende eierstyring og selskapsledelse.

VURDERINGER VEDRØRENDE KOMMUNENS STATUS OPPLÆRING OG INFORMASJON

Kommunen mangler faste tiltak for opplæring og 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.

Anbefaling

- Kommunen bør iverksette faste tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen. Tiltakene bør være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.

VEDLEGG

Om selskapskontroll

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

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

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

Kontrollkriterier

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

I denne kontrollen er følgende kriterier anvendt:

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

Metode

Metodisk har vi benyttet intervjuer, spørreskjemaer og gjennomgang av dokumenter. Intervjuer er foretatt av kommunens ordfører og administrative ledelse. De enkelte eierrepresentanter er kontaktet ved spørreskjema.

Rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Rune Eskeland. Den er gjennomgått av oppdragsleder for Bjerkreim kommune Annebeth M. Mathiassen.

Mandat for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 25.11.13. Kontrollutvalget satte imidlertid prosjektet på vent og det ble derfor først gjennomført i 2016/2017.

Dokumentliste (kilder)

Vi henviser til følgende kilder:

Lovregler

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

Eierstrategi/eierstyring og selskapsledelse

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

Bjerkreim kommune

- Bjerkreim kommunes eierskapsmelding 2012
 - Eierskapspolitisk plattform for Bjerkreim kommune (kommunestyret sak 060/12 fra 19.09.12)
- Oversikt over Bjerkreim kommunes eierskap i selskaper (kommunestyret sak 005/12 fra 15.02.12)
- Kommunens årsrapport og årsregnskap (selskapsnoter) for 2015
- Oversikt over kommunens representanter i eierorganet til de enkelte selskaper
- Oversikt over kommunens representanter i styret til de enkelte selskaper
- Kommunens møteinnkallinger til eiermøter for utvalgte selskaper (årene 2014-2016)

Andre kilder

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

Kommunens overordnede eierstrategier

Kommunens eierskapsmelding (2012)

2.2 Prinsipper for godt eierskap

Hensikten med utarbeidelsen av felles prinsipper for kommunenes eierskap er å bidra til god forvaltning og utvikling av selskap og samarbeid i regionen, ved å tydeliggjøre styringssignaler i samsvar med de målsetninger kommunene har for sitt eierskap. Prinsippene vil danne grunnlag for klarere retningslinjer til selskapene og forenkle samarbeidet med de andre eierne. Prinsippene bør gjøres gjeldende uavhengig av selskapsform og hvilken målsetning kommunen(e) har med selskapet eller samarbeidet, og bør følgelig legges til grunn for alt eierskap hvor kommunen har vesentlige eierinteresser.

2.2.1 Aktivt eierskap

Kommunen kan og bør være en aktiv eier selv om det er opprettet et selskap innen tjenesteområdet. Forutsetningen er at det gjøres et klart skille mellom politikk (kommunestyret) og utøvelse av aktivt eierskap (utøvende eierorgan).

- Politiske diskusjoner skal tas i kommunestyret, der hele kommunenes tjenesteproduksjon settes i fokus.
- Kommunen skal gi instruksjer/signaler til sine representanter i det operative eierorganet (generalforsamling/representantskap) – disse representerer kommunestyrets flertall og skal stemme likt.
- Eierskapsrepresentantene skal ivareta kommunens interesser og har myndighet til å stemme på generalforsamlingen/representantskapsmøtene.
- Vedtektsendringer skal behandles i kommunestyret. Politiske føringer fra kommunestyret gjelder for kommunens representant(er) i eierorganet, men ikke for styremedlemmer.

2.2.2 Krav rettet mot eier

1. Det skal være åpenhet knyttet til Bjerkreim kommunes eierskap.
 - a) Meroffentlighet skal være et prinsipp.
 - b) Det skal være åpenhet rundt eierkommunenes valg av styremedlemmer.
 - c) Det skal være åpenhet rundt godtgjørelse til styret.
2. Før en mulig selskapsdannelse skal det i saksbehandlingen analyseres hva eier ønsker oppnådd ved å opprette et selskap fremfor en mer tradisjonell etatsorganisering.
 - a) Tilsvarende analyse bør gjøres ved utarbeiding av eierstrategi.
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 aksjonær-/eieravtale som beskriver forholdet mellom eierne, informasjon til eierne utenom representantskap/generalforsamling, selskapets virksomhet og valg av styret.
 - c) Leder av representantskapet bør ikke sitte som observatør i kommunale selskaper da dette er en uheldig sammenblanding som kan svekke tilliten til representantskapet som opptrer på vegne av eierne.
4. Eier gir klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
 - a) Eierskapet bør være forutsigbart og langsiktig (utover fire år).
 - b) Eierne i samspill med styret og ledelsen skal sikre god ledelse av selskapet. Herunder bør fokuseres hvordan eierne og styret sammen skal kunne påvirke ledelsens arbeid med utgangspunkt i selskapets behov.
 - c) Aktiv eierstyring krever tverrpolitisk forståelse av hvorfor kommunen er engasjert i selskapet.
 - d) Eier bør utforme styreinstruks som beskriver styrets mandat og sammensetning, styremøtenes forretningsorden og saker som skal styrebehandles, saksbehandlingsregler (lovgrunnlag), og informasjon utenom styremøter.

- e. Det bør være klart skille mellom eier og kunde/bruker for å unngå mistanke om at selskap hvor kommunen står som eier forfordes i forhold til andre selskap, eller at det stilles for lave krav fra eier eller på andre måter er tildelt ressurser som gir et ekstra konkurransefortrinn.
- f. Hvorvidt selskapet skal utføre oppgaver etter egenregiprinsippet, eller konkurranseeksponeres, bør tydelig fremgå av vedtekter eller selskapsavtale.
- g. Ved tjenesteleveranse fra selskapet til de samme eierkommunene bør det stilles krav om tjenesteavtaler.
- h. Gjennom krav til resultat og rapportering gir eieren tydelig signaler på hva som forventes av virksomheten. Det er naturlig at eier måler resultatkrav uttrykt med avkastning på den kapitalen de forvalter, krav til kundetilfredshet og HMS forhold, samt likestillingskrav i forhold til styrende organer.
- i. Det bør utarbeides en klar og forutsigbar utbyttepolitikk. I selskaper der virksomheten har karakter av næringsdrift bør en offentlig eier stille de samme krav til avkastning på investert kapital, som det en privat eier vil gjøre.
- j. I tråd med nye regler for inhabilitet i forvaltningsloven bør ikke ordfører, varaordfører, rådmann eller rådmannens stedfortreder velges inn i styret for selskaper som Bjerkreim kommune eier.

5. Eiermelding utarbeides om kommunenes samlede eierskap.

2.2.3 Krav rettet mot selskapet

- 1. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.
- 2. Selskapene bør rapportere etter prinsippet om bærekraftig utvikling, det vil si å integrere økonomisk, miljømessig og sosial rapportering.
- 3. Eierne skal likebehandles.
- 4. Selskapet skal gi dekkende informasjon i god tid om saker som er til behandling, saksdokumentene bør være utførlig nok til at eierne kan ta stilling til alle saker som behandles.
- 5. I aksjeselskaper bør innkalling og saksdokumenter til generalforsamling sendes minst fire uker før generalforsamlingen.
- 6. For interkommunale selskaper skal innkalling og saksdokumenter til representantskapsmøte sendes minst fire uker før møtet skal holdes.
- 7. Selskapets åpningsbalanse skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
 - a. Finansieringen av selskapet må tilpasses typen av virksomhet.
 - b. Selskapet bør ha en egenkapital som er tilpasset mål, strategi og risikoprofil.
 - c. Selskapet bør ha en strategi på kapitalbinding - stor kapital kan anses å ikke være ønskelig for kommunen.
- 8. Lønns- og insentivordninger utformes slik at de fremmer verdiskapingen. Hovedprinsippet bør være at selskapene med kommuner som eier følger kommunal lønnsstrategi.
- 9. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.
 - a. Styresammensetningen må sees i forhold til formål, ulike selskaper krever ulike tilnærminger til styrets sammensetning.
 - b. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov, vedkommendes kompetanse og styrets totale sammensetning.
 - c. I selskaper med betydelige sektorpolitiske målsettinger bør det vurderes konkret om styrets medlemmer bør ha nær tilknytning til kommunens politiske og administrative ledelse.
 - d. Styret bør ha varamedlemmer i nummerisk rekkefølge, og 1. vara bør innkalles til styremøtene for å sikre kontinuitet.

- e. Det anbefales at man er kritisk til bruken av ledende politikere i selskapsstyrene.
- f. Menig politisk deltakelse i styrene i politisk motiverte selskap kan gi økt engasjement og kunnskap om selskapsstyring.
- g. Det bør tilstrebes lik kjønnsrepresentasjon i styrene, uavhengig av selskapsform.

10. Styret skal, overfor daglig leder, på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle med henhold til service, kontroll, strategi og ressursituasjon. Styret bør:

- a. Tilrettelegge for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.
- b. Fastsette en årlig plan for sitt arbeid med særlig vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- c. Utarbeide plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere sin virksomhet.
- d. Nye styremedlemmer må bevisstgjøres ansvar og rolle.
- e. Selskapet skal vurdere å ha styreforsikring for styrets medlemmer for å redusere disses økonomiske risiko ved å inneha vervet (gjelder ikke et eventuelt strafferettslig ansvar).

11. Det forventes at kommunale selskap knytter seg til www.styrevervregisteret.no.

12. Før selskapet oppretter eller går inn som eiere i andre selskap forventes det at saken først behandles i Bjerkreim formannskap (jfr. kjøreregler i kap. 2.3)

Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (oversikt innhold)

Nettsider til Nærings- og fiskeridepartementet

Statens prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse

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

Kommunens aksje- og interkommunale selskaper

Aksje- og interkommunale selskaper

Kilder: Kommunens selskapsnote for 2015 og Proff.no (alle tall i tusen kr)

Selskap	Eierandel	Driftsinntekt 2015	Driftsresultat 2015	Bokført verdi 31.12.15
Dalane Miljøverk IKS	13,02 %	37 988	1 256	13,2
Uninor AS	12,46 %	51 086	- 924	621,5
Dalane Energi AS (konsern)	11,42 %	225 476	8 849	-
Magma Geopark AS	10,43 %	2 737	- 280	350,0
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	0,98 %	6 124	673	-
Rogaland Revisjon IKS	0,71 %	20 883	- 1 457	28,3
Lyse AS (konsern)	0,51 %	5 888 055	1 656 436	5 166,0

Dalane Energi IKS og Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS mangler i kommunens selskapsnote. Dette skyldes at kommunen ikke har registrert noen verdi på eierandelene eller at det ikke er noen innskutt selskapskapital. Dalane Energi IKS ble i 2016 omdannet til AS og vil da uansett komme med i selskapsnoten for 2016. Aksjeselskapet ble stiftet 22.06.16 med en aksjekapital på 50 millioner kroner.

Bjerkreim kommune har også en oversikt over kommunalt eierskap i sin årsrapport (2015). Det er tatt med en del opplysninger om kommunens AS'er, IKS'er og IS'er samt andre samarbeidsformer.

Bokført verdi er Bjerkreim kommunes bokførte verdi av eierandelen 31.12.15.

Formålet til viktige selskaper

Kilde: Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)

- Dalane Miljøverk IKS: Selskapet har som formål å løse deltakerkommunenes lovpålagte oppgaver innenfor avfallssektoren, herunder også innsamling og behandling av kloakkslam fra private husholdninger. Selskapet kan også utføre andre oppgaver innenfor fagområdet renovasjon eller beslektede områder, dersom dette ikke medfører kostnader som gir økte renovasjonsgebyrer. Oppgave tillagt deltakerne i følge særlov, vil betinge hjemmel i særlov som vilkår for at oppgaven kan overføres til et interkommunalt samarbeid.
- Uninor AS: Å utvikle mennesker og arbeidskraft. Dette skjer i tett samarbeid med ordinære virksomheter, datterselskapet Arbeidskompetanse og Service AS samt andre tiltaksarrangører. Selskapet tilbyr arbeidstrening og varig tilrettelagte arbeidsplasser.
- Dalane Energi AS:³³ Holdingselskap i Dalane Energi-konsernet, hvis formål er å drive rasjonell, sikker og konkurransedyktig produksjon, omsetning og distribusjon av miljøvennlig energi. Selskapet kan delta i næringsvirksomhet enten alene eller i samarbeid med andre.
- 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, sammenlutninger mv.

Merknader til oversikten

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

³³ Formålsteksten er endret i AS'et i forhold til IKS'et. Dette antas å ha ingen praktisk betydning.

Andre selskaper kommunen er involvert i

Andre selskaper kommunen er involvert i - Kilde: Kommunens administrasjon

Interkommunale samarbeid (selvstendige)

- Dalane Friluftsråd IS
- Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS (som bruker, ikke som eier)

Samvirkeforetak

- Biblioteksentralen SA
- Landbrukscenteret SA (Helleland)
- Opplæringskontoret i Dalane SA

Egne selskapstyper

- KLP (gjensidig forsikringsselskap)

Foreninger

- Bjerkreimsmarken
- Norsk Kulturskuleråd
- Næringsforeningen i Stavanger-Regionen

Stiftelser

- Bjerkreimshallen
- Dalane Folkemuseum
- Stiftelsen Krisesenterets Venner
- Stiftelsen Åsen
- Vinterlandbruksskolen på Jæren

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

Oversikt over utførte selskapskontroller

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

Oversikt over utførte selskapskontroller som gjelder Bjerkreim kommune³⁴

Gjennomført av Rogaland Revisjon IKS:

- Dalane Miljøverk IKS (2006)
- Lyse Energi AS (2008)
- Uninor AS (2010)
- Dalane Energi IKS (2011)
- Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (2013)
- Dalane Miljøverk IKS (2015)
- Lyse AS (2015)

Gjennomført av andre:

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

³⁴ Selskapskontroller ble hjemlet i kommuneloven fra 01.07.04. Kontrollene er blitt samordnet med de andre kommunale eierne. Uninor AS hadde også private eiere, men hvor vi fikk avtale om innsyn med de private eierne. De private eierne har senere blitt utløst. Lyse Energi AS og Dalane Energi IKS heter i dag Lyse AS og Dalane Energi AS.

Kommunes eier- og styrerepresentanter

Oversikten omfatter selskaper hvor ordinær eierstyring er mulig (dvs. aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid som er egne selskaper) I tillegg kommer samvirkeforetak. Oversikten viser eier- og styrerepresentanter i gjeldende valgperiode 2015-2019 (status desember 2016). Det vil kunne forekomme enkelte endringer i løpet av en valgperiode. Vararepresentanter er ikke tatt med.

Kommunens eier- og styrerepresentanter - Kilde: Kommunens administrasjon			
Selskap	Type ³⁵	Eierrepresentanter	Styremedlemmer
Dalane Miljøverk IKS	H	Varaordfører Ane F Skutlaberg	Ordfører
Uninor AS	H	Varaordfører	Idar Sønstabø
Dalane Energi AS (konsern)	H	Ordfører Inger M Bjerkreim Gerd A Vassbø	Varaordfører
Magma Geopark AS	D	-	Øyvind Sjøtrø
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS	H	Ordfører	-
Rogaland Revisjon IKS	H	Ordfører	-
Lyse AS (konsern)	H	Ordfører	På deling
Dalane Friluftsråd IS	H	-	Sunniva R Veen
Biblioteksentralen SA	(D)	-	-
Landbruksenteret SA (Helleland)	D	-	-
Opplæringskontoret i Dalane SA	D	-	-

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

- Ordfører er kommunens representant i bedriftsforsamlingen til Lyse AS.
- Aksjonæravtalen Lyse AS: Eigersund, Bjerkreim, Lund, Strand, Hjelmeland og Finnøy har samlet ett styremedlem på deling.
- Eierrepresentanter for Dalane Energi AS gjaldt når selskapet var et IKS (til medio 2016). Ordfører kan nå anses som eierrepresentant for AS'et.
- For noen selskaper deltar kommunen i liten grad på eiermøter. Dette skyldes at selskapene har liten vesentlighet for kommunen (selskapets formål og/eller kommunens eierandel). Opplysninger om eierrepresentant er da utelatt (-).
- Det er ikke etablert et eget eierorgan (årsmøte) for Dalane Friluftsråd IS. For IS'er det kun lovkrav om ett styringsorgan. Styret blir i så fall både eierorgan og styre.

Habilitetsregler vedrørende styrerepresentasjonen i selskaper (forvaltningsloven)

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

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

³⁵ H betyr heleid selskap av kommunen alene eller sammen med andre (fylkes)kommuner, mens D betyr deleid selskap (dvs. det er her også andre typer eiere, eksempelvis private eller staten). Typeinndelingen gjelder egentlig mest aksjeselskaper da interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid alltid er heleide. Den har betydning for i hvilken grad kommunen kan kreve innsyn i selskapene iht. kommuneloven § 80. Dette kan etter lovreglene bare gjøres i heleid selskaper. Men innsynsrett kan bli avtalt med andre eiere eller være vedtektsfestet.

Kommunens politiske saker angående eierskapsforvaltning

Kommunestyre- og formannskapsaker 2014-2016

Kilde: Kommunens nettsider (politiske saker)

Oversikten viser 2014-2016. Vi har bare tatt med selskaper som kommunen eier (dvs. AS, IKS, IS, SA). 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. R står for referatsaker.

FORMANNSKAPET	KOMMUNESTYRET	SAK
31.03.14 - 039/14	09.04.14 - 010/14	Uninor AS - Søknad om omgjøring av ansvarlig lån til egenkapital
25.08.14 - 087/14	24.09.14 - 033/14	Godkjenning av eieravtale - Dalane Energi IKS
	26.11.14 - 043/14	Kommunal forskrift for innsamling av husholdningsavfall - Forslag fra Dalane miljøverk IKS om endringer i forskriften
	11.02.15 - 008/15	Godkjenning av selskapsavtale for Dalane Energi IKS
23.03.15 - 046/15	15.04.15 - 014/15	Godkjenning av selskapsavtale for Dalane Miljøverk IKS
20.04.15 - 068/15	27.05.15 - 020/15	Tilslutning til KS styrevervregister
18.05.15 - 082/15 R		Protokoll fra representantskapsmøte 30.04.2015 - Dalane Miljøverk IKS
01.06.15 - 097/15	17.06.15 - 24/15	Eierform av Dalane Energi IKS
	23.09.15 - 035/15	Selskapskontroll - Dalane Miljøverk IKS
	23.09.15 - 036/15	Selskapskontroll - Lyse Energi AS
02.11.15 - 134/15 R		Innkalling til representantskapsmøte 12.11.2015 - Dalane Miljøverk IKS
07.12.15 - 149/15 R		Innkalling til representantskapsmøte for Dalane Energi IKS 17.12.15
06.06.16 - 062/16	15.06.16 - 024/16	Omdanningsavtale for Dalane Energi til AS
06.16.16 - 063/16	15.06.16 - 025-16	Forslag til aksjonæravtale og vedtekter i Dalane Energi AS
	20.09.16 - 035/16	Plan for selskapskontroll 2017-2020
	20.09.16 - 038/16 R	Melding om vedtak fra kontrollutvalget - Oppfølging av rapport Dalane Miljøverk IKS (til kommunestyret til orientering)
		Melding om vedtak - Oppfølging av selskapskontroll i Lyse AS (til kommunestyret til orientering)
14.11.16 - 114/16 R		Innkalling til representantskapsmøte 17.11.16 - Dalane Miljøverk IKS

Oversikt over alle KS sine anbefalinger

Versjon november 2015

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

Nr. 1 OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE

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

Nr. 2 VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

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

Nr. 3 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

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

Nr. 4 UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

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

Nr. 5 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSKONTRAKTER

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

Nr. 6 EIERMØTER

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

Nr. 7 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

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

Nr. 8 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPSMØTER

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

Nr. 9 SAMMENSETNINGEN AV STYRET

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

Nr. 10 VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER

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

Nr. 11 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 styre.

Nr. 14 OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER

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

Nr. 15 HABILITETSVURDERINGER

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

Nr. 16 GODTGJØRING AV STYREVERV

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

Nr. 17 REGISTRERING AV STYREVERV

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

Nr. 18 ARBEIDSGIVERTILHØRIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

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

Nr. 19 UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

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

Nr. 20 SÆRLIG OM ADMINISTRASJONSSJEFENS ROLLE I KOMMUNALE FORETAK

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

Nr. 21 UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL

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

Status på godt kommunalt eierskap – Eksempel

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

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

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

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

Merknader til tabellen

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

Hvem som er omfattet av selskapskontroll

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

Hvem skal det føres kontroll med?

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

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

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

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

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

Andre organisasjonsformer enn selskaper?

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

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

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

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

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

KRD – Uttalelse om habilitet i AS og IKS

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

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

Innledning

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

Det stilles to spørsmål:

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

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

Aksjeloven

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

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

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

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

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

IKS-loven

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

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

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

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

Forvaltningsloven og aksjeselskap

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

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

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

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

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

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



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 53 40 03

www.rogaland-revisjon.no