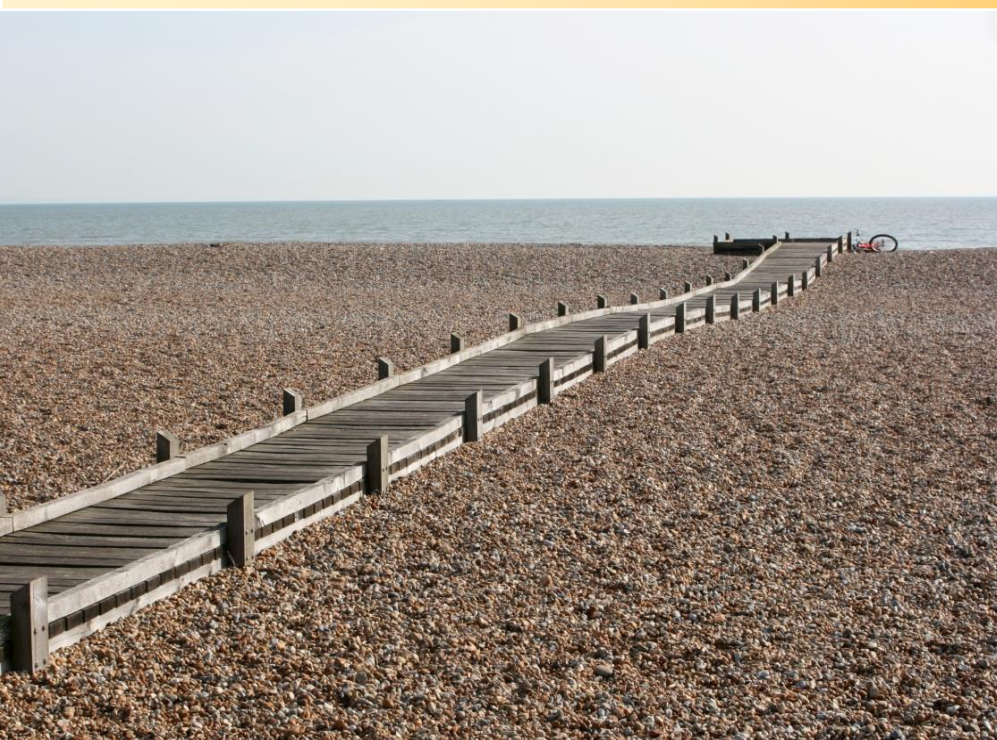


EIERSKAPSFORVALTNING



RENNESØY 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	22
2.6 Administrasjonens arbeid ved oppfølging av selskaper	24
2.7 Eierrepresentantenes oppfølging av selskaper	26
2.8 Kommunens styrerepresentanter.....	30
2.9 Opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse	31
Vedlegg	33

SAMMENDRAG

Hovedbudskap

Kommunen utarbeidet eierskapsmelding første gang i 2015. Siste versjon er fra 2016. Eierskapsmeldingen skal nå i sin helhet legges frem for en bred politisk behandling tidlig i hver nye valgperiode. Vi har noen anbefalinger til kommunens eierskapsforvaltning. Den viktigste anbefalingen går på at tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen fortsetter. 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 15 selskaper. De fleste er aksjeselskaper (5 selskaper) og interkommunale selskaper (5 selskaper). Formålene spenner over flere typer virksomheter, men de er primært lokalt/regionalrettet. Rennesøy er hovedsakelig en liten eier, men kommunen er en noe større eier i lokale selskaper som Finnfast AS og Bygdebladet Randaberg og Rennesøy AS.

Våre funn er følgende:

Kommunens eierskapsmelding (2016)

Kommunens eierskapsmelding er kortfattet, men dekker i hovedsak det som står i KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Kommunen har nå lagt opp til en rullering av eierskapsmeldingen hver valgperiode. Dette er i samsvar med det som står i forslaget til ny kommunelov.

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 ivare tatt 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.

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

Rennesøy kommune sine overordnede eierstrategier har med elementer fra statens eierstrategier og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

Kommunens overordnede eierstrategier er gjeldende for kommunens eier- og styre-representanter, som forutsettes å være kjent med disse. Dette gjelder spesielt siden eierskapsmeldingen og eierstrategiene har vært oppe til politisk behandling i kommunestyret i både 2015 og 2016. På denne måten er kommunens overordnede eierstrategier blitt gjort kjent for hele det politiske miljø.

Vi anser det 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 selskapsspesifikke eierstrategier for fire av kommunens selskaper. Dette er Lyse AS (2011), IVAR IKS (2012), Rogaland Revisjon IKS (2012) og Rogaland Brann og Redning IKS (2014). Forslagene ble utarbeidet av den administrative interkommunale eierskapsgruppen som består av de største eierne i selskapene. De tre første forslagene er ikke behandlet av kommunestyret i Rennesøy. 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 dette med i sine overordnede eierstrategier (kommunens eierstrategi).

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.

Kommunen har nå en årlig selskapsrapportering på årets første politiske møte. Dette bygger på eierskapsrapporter fra selskapene som innleveres ved årsslutt fra de enkelte eierrepresentantene. En slik rapportering skal skje første gang i 2017.

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

Kommunens årlige selskapsrapportering til kommunestyret omfatter alle kommunens selskaper. Det antas at rapporteringen likevel vil kunne ha størst fokus på interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.

Vi ser ellers for oss at strategiske valg vedrørende kommunens eierskap i selskaper foretas ved rulleringen av eierskapsmeldingen (en gang i valgperioden). Særskilte forhold kan imidlertid medføre at strategiske valg må tas ved selskapsrapporteringen.

Kommunen har ikke etablert en egen ordning hvor kommunestyret har uformelle kontaktmøter med selskapene. Slike møter 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 for 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.

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

Kommunens eierrepresentanter mottar formelle eierskaps saker fra selskapene. Men kommunen selv har ingen fullstendig arkivering av disse sakene. Vi anser at det vil kunne være nyttig for kommunen å ha et fullstendig arkiv for hvert av sine selskaper. På den måten blir kommunens eierskap i de ulike selskapene arkivert/ivaretatt i ordnede former. Materiellet kan dermed deles internt i organisasjonen på en effektiv måte.

Selskapsnotene 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 Rennesøy kommune ettersom det i all hovedsak er ordfører som er kommunens eierrepresentant.

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

Vi gir kommunen følgende anbefalinger

- 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 forslag til selskaps-spesifikke eierstrategier for sine selskaper når slike er foreligger.
- Kommunen bør etablere en egen ordning hvor kommunestyret har kontaktmøter med selskapene. Dette kan gjerne være en ordning hvor selskaper med en viss betydning for kommunen presenterer seg jevnlig og minst en gang i valgperioden.
- Kommunen bør sørge for at alle formelle eierskapsaker mottas og arkiveres sentralt.
- Kommunen bør påse at tiltak for opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse til folkevalgte i kommunen fortsetter. Tiltakene bør være i tråd med KS sin anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.

HØRINGSUTTALELSER

Vi mottok rådmannens kommentarer 19.01.17

Forvaltningsrevisjon, eierskapsforvaltning - rådmannens kommentarer

Rådmannen vil takke revisjonen for en vel gjennomført forvaltningsrevisjon.

Det er godt å få bekreftet at Rennesøy kommune sin eierskapsmelding, og oppfølging av eierskapene i all vesentlighet følger gjeldende anbefalinger – og ansees for å være dekkende for kommunens behov på området.

Vi vil med interesse se nærmere på de anbefalingene som legges frem i rapporten, og når denne i sin endelige form kommer til kommunestyre vurdere hvordan vi kan forbedre kommunens praksis innenfor eierskapsforvaltning.

Rådmannen vil minne om at Rennesøy er inne i sin siste kommunestyreperiode som selvstendig kommune, og vurdering av eierskap, formen på disse og strategi vil bli underlagt grundig arbeid i etableringen av «nye Stavanger».

Avslutningsvis vil rådmannen fremheve at administrasjonen i Rennesøy kommune ser revisjonen og revisors sluttrapport som hjelp til selvhjelp.

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:

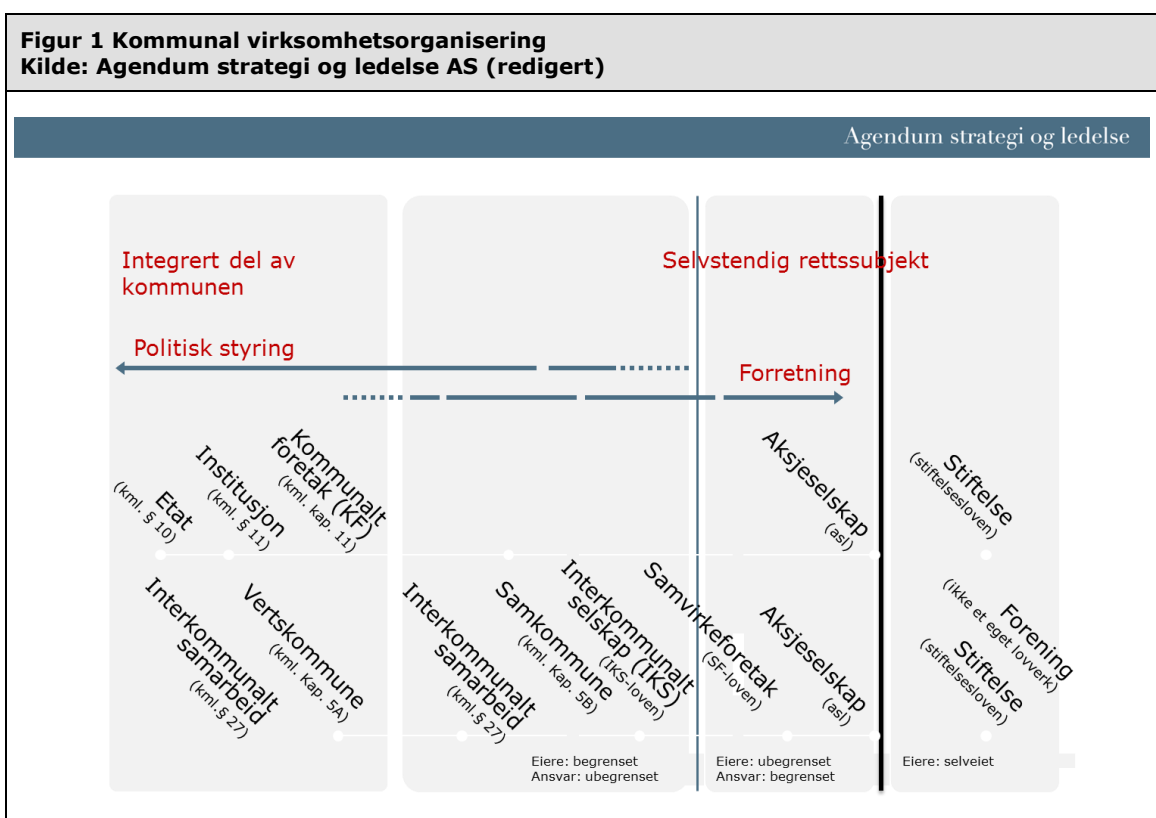
- Kommunens saker og vedtak om eierskap og eierstrategier, herunder:
 - Kommunens eierskapsmelding
 - Kommunens overordnede eierstrategier
 - Regler for eierstyringen
- Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll
- NIBR Kommunale 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.¹

¹ 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 selskaps 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 10 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. Rennesøy kommune har pr. i dag ingen eierandeler i selskaper som er rent finansielt motivert. Eierandelen i Lyse AS kan kategoriseres som både finansielt- og samfunnsøkonomisk motivert. Alle selskapene hvor kommunen har eierandeler, har flere eiere. Selskapenes formål (nedtegnet i vedtekter /selskapsavtaler) er felles for alle eierne.

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

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 krysssubsidierting. 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	
Finnfast AS	33,33 %
Bygdebladet Randaberg og Rennesøy AS	15,00 %
Museum Stavanger AS (MUST)	6,00 %
Blue Planet AS	3,00 %
Lyse AS	1,15 %
Interkommunale selskaper	
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA)	1,56 %
Rogaland Brann og Redning IKS	1,48 %
IVAR IKS	1,45 %
Stavangerregionen Havn IKS	1,19 %
Rogaland Revisjon IKS	0,89 %

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, Randaberg Interkommunale PPT IS, Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS, Ryfylke 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, VAR (vann, avløp og renovasjon), havneformål, brannvern, kulturformål og bompengeselskaper.

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.).² I tillegg kan selskapene ha eierandeler i hverandre og kommunen vil derfor også kunne ha et visst indirekte eierskap på den måten.

Lyse AS, IVAR IKS og Stavangerregionen Havn IKS har mange 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 de tre nevnte). Kort oppsummert er det i

² 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.

all 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. Rennesøy 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 styrever 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.³

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.⁴ 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.

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

⁴ 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 7 av kommunens selskaper. Lyse AS 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 13 eierskaps saker i formannskapet/kommunestyret i perioden 2014-2016. Kommunestyret har hatt 12 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, overordnede eierstrategier (kommunens eierstrategi) og selskaps spesifikke eierstrategier. Dette er inndelt hver for seg i tre deler. For innholdet i eierskapsmeldingen er det klare revisjonskriterier. Overordnede eierstrategier og selskaps spesifikke eierstrategier er opp til hrv. 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.⁵
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.⁶

KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING (2016)

Kommunen utarbeidet eierskapsmelding første gang i 2015. Siste versjon er fra 2016 (vedtatt av kommunestyret 15.09.16). Eierskapsmeldingen skal nå i sin helhet legges frem for en bred politisk behandling tidlig i hver nye valgperiode. Rådmannen er ansvarlig for løpende oppfølging av eierskapsmeldingen. Dette skjer i samråd med ordføreren. Det vises til kommunens eieroppfølging i eierskapsmeldingen.

Kommunens eieroppfølging er styrket gjennom nye oppgaver for rådmannen og kommunens eierrepresentanter. Det er ellers foretatt en del oppdateringer og redigeringer i eierskapsmeldingen, men ingen endringer i selve eierskapspolitikken (kommunens eierstrategi).

De nye oppgavene gjelder selskapsrapporteringen og innebærer at rådmannen og eierrepresentantene løpende vurderer om materiell fra selskapene skal legges fram som orienteringssaker til kommunestyret. Eierrepresentantene skal årlig avlegge en eierskapsrapport for sine selskaper. Dette samler rådmannen i en årlig selskapsrapportering. For nærmere informasjon om selskapsrapporteringen viser vi til punkt 2.5.

⁵ Dette trenger ikke stå eksplisitt, men vil være en naturlig del i forbindelse med saken om eierskapsmeldingen.

⁶ Vi antar at dette kan være noe vanskelig å få til i praksis. Kommunenes overordnede eierstrategier i eierskapsmeldingen er gjerne noe ulike. Kommunene i vår region har heller satset på «felles» eierstrategier for selskapene.

Eierskapsmeldingen inneholder følgende:**Tabell 4 Kommunens eierskapsmelding 2016 (oversikt innhold)**

Kommunens overordnede eierstrategier (kommunens eierstrategi)

1. Innledning

Herunder om kommunens formål med eierskapsmeldingen

2. Kommunens realverdier (i selskapene)

3. Ulike løsninger for kommunale eierskapsformer

Skillet mellom finansielt eierskap og politisk/samfunnsmessig eierskap

4. Kommunens eieroppfølging

Ansvar til kommunestyret, kommunens eierrepresentanter, ordfører og rådmann

5. Valg av selskapsform eller samarbeidsform

Kommunens motiver for å etablere eller å gå inn i selskaper

6. Selskapsformer og Rennesøy kommunes eierskap

Figur som viser hvordan kommunen kan organisere sin egen virksomhet

En oversikt over kommunens selskaper etc.

Oppdelt i aksjeselskaper, interkommunale selskaper, interkommunale samarbeid, kommunale foretak, stiftelser og andre selskaper/samarbeid

En kort orientering om muligheten til eierstyring ved de enkelte selskapstypene

7. Nærmere om utvalgte selskaper

Herunder Lyse AS, IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Stavangerregionen Havn IKS

Eierskapsmeldingen fremgår på kommunens nettsider under politikk og demokrati. Den skal inneholde alle kommunens selskaper og samarbeid (herunder foreninger og stiftelser). Biblioteksentralen SA er glemt tatt med.

Vurderinger vedrørende kommunens eierskapsmelding

Kommunens eierskapsmelding er kortfattet, men dekker i hovedsak det som står i KS sin anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmeldinger.⁷ Kommunen har nå lagt opp til en rullering av eierskapsmeldingen hver valgperiode. Dette er i samsvar med det som står i forslaget til ny kommunelov.

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.

⁷ Selskaperens samfunnsansvar er ikke omtalt i kommunens eierskapsmelding.

KOMMUNENS OVERORDNEDE EIERSTRATEGIER (KOMMUNENS EIERSTRATEGI)

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.⁸ 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.

Rennesøy kommune sine overordnede eierstrategier har med elementer fra statens eierstrategier og fra KS sine anbefalinger.

Tabell 5 Kommunens overordnede eierstrategier (kommunens eierstrategi)
Kilde: Kommunens eierskapsmelding (2016)

1. Rennesøy kommune fremmer sine interesser i selskapene gjennom generalforsamling og representantskap
2. Rennesøy kommune skal være en krevende eier med klare mål for sitt eierskap. Målet for selskapsorganisering må være å oppfylle kommunens visjoner, kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på tjenester og bedre ansvars- og oppgavefordeling i kommunen.
3. Rennesøy kommune forventer at de ulike styrer på uavhengig grunnlag har en aktiv rolle med hensyn til service, kontroll, strategi og ressursituasjon.
4. Kommunestyret forutsetter at eierrepresentantene gjennomfører forhåndsdrøftinger i viktige saker og rask tilbakemelding til eierkommunene.
5. Avkastningskrav bør være langsiktige, forutsigbare og knyttes til avkastning av innskutt kapital. Slike krav bør bygges inn i eierstrategien for det enkelte selskap.

Vurderinger vedrørende kommunens overordnede eierstrategier

Kommunens overordnede eierstrategier er gjeldende for kommunens eier- og styrerepresentanter, som forutsettes å være kjent med disse. Dette gjelder spesielt siden eierskapsmeldingen og eierstrategiene har vært oppe til politisk behandling i kommunestyret i både 2015 og 2016. På denne måten er kommunens overordnede eierstrategier blitt gjort kjent for hele det politiske miljø.

Vi anser det 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.⁹

Anbefaling

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

⁸ 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.

⁹ Vi har i vedlegg tatt med et eksempel fra Sola kommune. Vi har kalt dette for «Status på godt kommunalt eierskap».

SELSKAPSSPESIFIKKE EIERSTRATEGIER

Selskapsspesifikke 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 selskapsspesifikke eierstrategier for fire av kommunens selskaper. Dette er Lyse AS (2011), IVAR IKS (2012), Rogaland Revisjon IKS (2012) og Rogaland Brann og Redning IKS (2014). Alle eierstrategiene er ganske likt oppbygd (MAL).

Forslagene ble utarbeidet av den interkommunale eierskapsgruppen. Eierskapsgruppen er administrativ¹⁰ og består av kommunene Gjesdal, Hå, Klepp, Randaberg, Sandnes, Sola, Stavanger, Strand (ny i 2016) og Time, samt Rogaland fylkeskommune. Rennesøy 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. Med unntak for Rogaland Brann og Redning IKS (2014), har ikke administrasjonen/rådmannen i Rennesøy registrert at kommunen har fått oversendt forslag til selskapsspesifikke eierskapsstrategier fra eierskapsgruppen. Sak om ny brannstasjonsstruktur, revidert selskapsavtale og felles eierstrategi for Rogaland Brann og Redning IKS ble behandlet av alle eiernes kommunestyre i 2014. Lovreglene krevde kommunestyrebehandling ved denne revideringen av selskapsavtalen (endringer i eiere og eierandeler). Det vises til IKS-loven § 4.

Vurderinger vedrørende selskapsspesifikke eierstrategier

Forslag til de selskapsspesifikke eierstrategiene er ikke behandlet av kommunestyret i Rennesøy. En behandling av eierstrategiene i kommunestyret anses hensiktsmessig. Eierstrategiene blir da kjent og forankret politisk.

Anbefaling

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

¹⁰ 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.

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.¹¹

Kommunens regler for eierstyringen

I kommunens eierskapsmelding er det tatt med noen regler for eierstyringen. Kommunen har dette med i sine overordnede eierstrategier (kommunens eierstrategi). Kommunens regler for selskapsrapporteringen og administrasjonens støttefunksjon har vi valgt å skille 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.

- Rennesøy kommune fremmer sine interesser i selskapene gjennom generalforsamling og representantskap.¹²
- Kommunestyret forutsetter at eierrepresentantene gjennomfører forhåndsdrøftinger i viktige saker og rask tilbakemelding til eierkommunene.

Reglene fremkommer som en del av kommunens eierstrategi (nr. 1 og nr. 4).

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).

¹¹ Det vises spesielt til aksjeloven §§ 5-1, 6-12 og 6-14 og IKS-loven §§ 7, 13 og 14.

¹² Dette betyr at eierinteressene i selskapene skal ivaretas av kommunens eierrepresentanter og at selskapenes interesser skal ivaretas av styrene i selskapene.

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

Kommunen har følgende regler for selskapsrapporteringen.

- Kommunens eierrepresentanter gjør løpende vurderinger på om materiell fra selskapene som er av generell karakter, eks. årsberetning, strategidokument o.l. skal legges frem som orienteringssak for kommunestyret.
- Rådmannen gjør løpende vurderinger på om materiell fra selskapene som er av generell karakter, f.eks. årsberetning, strategidokument o.l. skal legges frem som orienteringssak for kommunestyret.
- Kommunes eierrepresentanter skal levere en eierskapsrapport fra selskapene de er representanter i til rådmannen (ved politisk sekretariat) ved årsslutt.
- Rådmannen legger frem en årlig eierskapsrapportering for selskapene på årets første politiske møte (kommunestyret).

Årlig selskapsrapportering

Det fremgår av punktene ovenfor at kommunen nå har en årlig selskapsrapportering på årets første politiske møte. Dette bygger på eierskapsrapporter fra selskapene som innleveres ved årsslutt fra de enkelte eierrepresentantene. En slik rapportering skal skje første gang i 2017 og har følgende innhold.

Tabell 6 Kommunens skjema for årlig oppfølging av kommunens eierskapsinteresser

1. Litt om organisasjonen
2. Nevn de viktigste saker/aktiviteter for organisasjonen det siste året
3. Hvordan har Rennesøy kommunes interesser blitt ivaretatt i året som har gått? Ivaretas kommunens eierstrategi i organisasjonen?
4. Finner representanten det hensiktsmessig å fortsette samarbeidet med organisasjonen i de kommende årene?
5. Annet

Vi har tatt med hele skjemaet i vedlegg.

Kommunestyrets kontaktmøter med selskapene (uformelle møter)

Det står ikke i eierskapsmeldingen noe om at kommunestyret vil gjennomføre egne kontaktmøter med selskapene. Slike møter er uforpliktende for selskapets organer og det skal ikke her gis instruksjoner og signaler til styret og daglig leder. Uformelle eiermøter som initieres av selskapene selv har vi omtalt under punkt 2.7.

Vurderinger vedrørende kommunens regler for selskapsrapporteringen

Kommunen skiller mellom behandlingen av eierskapsmeldingen og selve selskapsrapporteringen. Et slikt skille mellom politisk behandling av eierskapspolitikken og rapportering av selskapene legger til rette for en grundigere politisk behandling av eierskapspolitikken, herunder en nærmere vurdering av i hvilken grad kommunen skal gå ut av/inn i selskaper. Flere kommuner har valgt å foreta dette skillet.¹³

Kommunens årlige selskapsrapportering til kommunestyret omfatter alle kommunens selskaper. Det antas at rapporteringen likevel vil kunne ha størst fokus på interkommunale selskaper og de mest sentrale aksjeselskaper.

Vi ser ellers for oss at strategiske valg vedrørende kommunens eierskap i selskaper foretas ved rulleringen av eierskapsmeldingen (en gang i valgperioden). Særskilte forhold kan imidlertid medføre at strategiske valg må tas ved selskapsrapporteringen.

Kommunen har ikke etablert en egen ordning hvor kommunestyret har uformelle kontaktmøter med selskapene. Slike møter 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.

Anbefaling

- Kommunen bør etablere en egen ordning hvor kommunestyret har kontaktmøter med selskapene. Dette kan gjerne være en ordning hvor selskaper med en viss betydning for kommunen presenterer seg jevnlig og minst en gang i valgperioden.

¹³ 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-rapporten¹⁴ 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.¹⁵

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 ansvar i eierskapsmeldingen. Dette omfatter oppfølging og fremlegging av eierskapsmeldingen. Dernest kommer vurderinger av om generelt materiell fra selskapene skal fremleggelse som orienteringssak til kommunestyret og fremleggelse av årlig selskapsrapport på årets første politiske møte. Eierskapsmeldingen og selskapsrapporteringen har vi omtalt nærmere i punktene 2.3 og 2.5.

Informasjon om eierskapsforvaltningen på kommunens nettsider

På kommunens nettsider under politikk og demokrati er det link til kommunens eierskapsmelding.

¹⁴ NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) rapport 2015:1.

¹⁵ 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.

Kommunens arkiveringsrutiner

Iht. kommunens eierskapsmelding arkiverer de ikke generell informasjon fra selskapene. Dette omfatter også formelle eierskapssaker (møteinnkallinger, sakspapirer og møteprotokoller). Men dersom slike saker medfører egen saksbehandling, vil kommunen vurdere om eierskapssakene skal arkiveres sammen med egen saksbehandling.

Kommunens årsregnskap (selskapsnoten) 2015

IVAR IKS, Stavangerregionen Havn 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. Det samme gjelder de tre selvstendige interkommunale samarbeidene. Ett par selskaper er ført opp med gammelt 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.

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

Kommunens eierrepresentanter mottar formelle eierskapssaker fra selskapene. Men kommunen selv har ingen fullstendig arkivering av disse sakene. Vi anser at det vil kunne være nyttig for kommunen å ha et fullstendig arkiv for hvert av sine selskaper. På den måten blir kommunens eierskap i de ulike selskapene 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 sørge for at alle formelle eierskapssaker mottas og arkiveres sentralt.

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 7 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 Rennesøy kommune er politisk. Det er ett unntak i innværende valgperiode (dette gjelder Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS). I tillegg er rådmannen eierrepresentant ved Randaberg Interkommunale PPT IS. Det er videre i all hovedsak ordfører som er kommunens eierrepresentant. Ordfører er eierrepresentant i 7 av 11 selskaper hvor kommunen har jevnlig eieroppfølging og deltar på eiermøter.¹⁶

¹⁶ De 11 selskapene er Finnfast AS, Bygdebladet Randaberg og Rennesøy AS, Museum Stavanger AS (MUST), Blue Planet AS, Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA), Rogaland Brann og Redning IKS, IVAR IKS, Stavangerregionen Havn IKS, Lyse AS, Rogaland Revisjon IKS og Randaberg Interkommunale PPT IS.

Dette gjelder bl.a. de selskapene som vi anser er de viktigste for kommunen.¹⁷ 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).¹⁸ 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 Rennesøy kommune ettersom det i all hovedsak er ordfører som er kommunens eierrepresentant. Dette gjelder bl.a. nesten 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)¹⁹, mens det for aksjeselskaper ikke er et tilsvarende forbud i lovreglene.²⁰

DE ENKELTE EIERREPRESENTANTENES OPPFØLGING AV SELSKAPER

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

¹⁷ Vi har vurdert selskapene Lyse AS, IVAR IKS, Rogaland Brann og Redning IKS og Stavangerregionen Havn IKS til å ha svært høy vesentlighet. Dette skyldes selskapenes formål og betydning for kommunen. Ordfører er eierrepresentant i de tre førstnevnte selskapene. Hun er styremedlem i Stavangerregionen Havn IKS og er av den grunn ikke eierrepresentant i det selskapet.

¹⁸ ReVisor AS utførte i 2011 en selskapskontroll av Rogaland Revisjon IKS.

¹⁹ Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret.

²⁰ For nærmere informasjon viser vi til KR D 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 8 Oppsummering egenerklærings skjema til eierrepresentanter (les ordfører)

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

Det understrekes at svarene gjelder Rennesøy kommune. Vi har her intervjuet ordfører iht. på forhånd utsendt spørreskjema (egenerklæring), hvor ulike spørsmål knyttet til eierskapsoppfølging skulle besvares. Totalt gjelder svarene 7 av 10 aktuelle selskaper, herunder nesten alle de viktigste selskapene.²¹ De samme spørsmålene ble i mail sendt til andre eierrepresentanter. Vi har bare fått ett svar fra andre eierrepresentanter og vi har derfor valgt ikke å ta dette med i tabellen (selskapet IKA).

²¹ Lyse AS, Stavanger Museum AS (MUST), Bygdebladet Randaberg og Rennesøy AS, Blue Planet AS, Finnfast AS, IVAR IKS og Rogaland Brann og Redning IKS.

Kommentarer til egenerklæringskjema

Tabell 9 Kommentarer til de enkelte spørsmålene

Nr. 3. Selskapene Lyse AS, Rogaland Brann og Redning IKS og IVAR IKS har fått utarbeidet felles eierstrategier fra eierne.

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

Nr. 6. Lyse AS, Rogaland Brann og Redning IKS og IVAR IKS har slike kriterier. (I vedtektene/selskapsavtalen til selskapene vil det være skissert en styrefordeling på eierne, men dette går ikke på habilitets- og kompetansekriterier).

Nr. 7. For selskapene Lyse AS, Rogaland Brann og Redning IKS og IVAR IKS er det etablert bruk av valgkomiteer. Kommunen har foretatt politisk utvelgelse for de andre selskapene. Ved Blue Planet AS har ikke kommunen styremedlem.

Nr. 8. Lyse AS, Rogaland Brann og Redning IKS og IVAR IKS sine habilitets- og kompetansekrav 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.)

Nr. 9 Evalueringer av styrets arbeid vil særlig være aktuelt ved spesielle saker. Men det trenger ikke komme til uttrykk i noe dokument.

Nr. 11. En kjenner ikke til at kommunen selv har gjort selskapene kjent med kommunens prinsipper for godt eierskap.

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 eierstrategiene for Lyse AS, Rogaland Brann og Redning IKS og IVAR IKS følges opp av den interkommunale eierskapsgruppen og disse eierstrategiene ligger innenfor kommunens egne overordnede eierstrategier.

Nr. 14 C og D. Politiske avklaringer forut for eiermøter og instruering av eierrepresentanter blir brukt der det er relevant (ved viktige saker og til dels generelt ellers). Eierrepresentantene vil ellers være «bundet av» av politiske vedtak som kommunen måtte ha på området.

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 Rennesøy kommune er det i all hovedsak ordfører 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, IVAR IKS og Rogaland Brann og Redning IKS. 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.²² Men selve innholdet i dette begrenses av lovreglene om bedriftsforsamlingen.

Bedriftsforsamlingen, som er et særnorsk organ, gjelder aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med over 200 ansatte.²³ 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 ressurser²⁴ samt rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. Dette følger av lovreglene.

Bedriftsforsamlingen i Lyse har siden opprettelsen av selskapet fra 1999, hatt tre investeringssaker hvor de har fattet selve investeringsbeslutningen (avgjørelsen).²⁵ 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

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

Kommunen har faste styremedlemmer i selskaper hvor den har noe større eierandeler og i noen andre selskaper: Finnfast AS, Bygdebladet Randaberg Rennesøy AS, Museum Stavanger AS (MUST), Stavangerregionen Havn IKS, Randaberg Interkommunale PPT IS, Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS og Ryfylke Friluftsråd IS. For Lyse AS og IVAR IKS har kommunen felles styremedlem med andre kommuner.²⁶

²² Det vises til Energipolitisk handlingsplan for samordning av energiforsyningen i Ryfylke, Jæren og Dalane (rapport og konklusjon fra ordførerutvalget juni 1997).

²³ Det vises til aksjeloven § 6-35 og allmennaksjeloven §§ 6-35 og 6-37.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Iht. aksjonæravtalen til Lyse AS og selskapsavtalen til IVAR IKS.

KOMMUNENS EIERSKAPSMELDING

I kommunens eierskapsmelding står det litt om hvilken rolle styret har. Det vises til kommunens overordnede eierstrategier. Kommunens eierskapsmelding inneholder også litt om habilitet for styremedlemmer, men ikke noe om hvilken kompetanse disse bør ha.

STYREVALG I STORE SELSKAPER

Lyse AS, IVAR IKS og Rogaland Brann og Redning IKS har egne ordninger 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 10 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 det at ordføreren skal se til at eierrepresentantene får tilstrekkelig opplæring om grunnlaget for kommunal eierstrategi og eierstyring. Opplæring og informasjon om eierstyring og selskapsledelse har ikke vært eget tema i folkevalgtopplæringen. Høsten 2016 ble imidlertid KS engasjert til et internt seminar om dette.

 VURDERINGER VEDRØRENDE KOMMUNENS STATUS OPPLÆRING OG INFORMASJON

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

Anbefaling

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

Mandat for prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 05.12.13. 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

Rennesøy kommune

- Rennesøy kommunes eierskapsmelding 2016 (kommunestyret sak 51/16 fra 15.09.16)
- Rennesøy kommunes eierskapsmelding 2015 (kommunestyret sak 29/15 fra 21.05.15)
- Kommunens årsregnskap (selskapsnoten) for 2015
- Oversikt over kommunens representanter i eierorganet til de enkelte selskaper
- Oversikt over kommunens representanter i styret til de enkelte selskaper

Andre kilder

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

Kommunens overordnede eierstrategier

Kommunens eierskapsmelding (2016)

1. Rennesøy kommune fremmer sine interesser i selskapene gjennom generalforsamling og representantskap.
2. Rennesøy kommune skal være en krevende eier med klare mål for sitt eierskap. Målet for selskapsorganisering må være å oppfylle kommunens visjoner, kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på tjenester og bedre ansvars- og oppgavefordeling i kommunen.
3. Rennesøy kommune forventer at de ulike styrer på uavhengig grunnlag har en aktiv rolle med hensyn til service, kontroll, strategi og ressursituasjon.
4. Kommunestyret forutsetter at eierrepresentantene gjennomfører forhåndsdrøftinger i viktige saker og rask tilbakemelding til eierkommunene.
5. Avkastningskrav bør være langsiktige, forutsigbare og knyttes til avkastning av innskutt kapital. Slike krav bør bygges inn i eierstrategien for det enkelte selskap.

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 2015 og Proff.no (alle tall i tusen kr)

Selskap	Eierandel	Driftsinntekt 2015	Driftsresultat 2015	Bokført verdi 31.12.15
Finnfast AS	33,33 %	51 728	49 267	80,0
Bygdebladet Randaberg og Rennesøy AS	15,00 %	7 641	219	52,5
Museum Stavanger AS (MUST)	6,00 %	68 600	139	10,0
Blue Planet AS	3,00 %	9 827	419	50,0
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA)	1,56 %	6 124	673	-
Rogaland Brann og Redning IKS	1,48 %	247 119	- 12 304	65,0
IVAR IKS (konsern)	1,45 %	601 834	40 959	-
Stavangerregionen Havn IKS (konsern)	1,19 %	113 941	36 383	-
Lyse AS (konsern)	1,15 %	5 888 055	1 656 436	11 600,0
Rogaland Revisjon IKS	0,89 %	20 883	- 1 457	35,6

Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS, IVAR IKS og Stavangerregionen Havn IKS mangler i kommunens selskapsnote. Dette skyldes at kommunen ikke har registrert noen verdi på eierandelene eller at det ikke er noen innskutt selskapskapital.

Bokført verdi er Rennesøy kommunes bokførte verdi av eierandelen 31.12.15.

Formålet til viktige selskaper

Kilde: Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret)

- Rogaland Brann og Redning IKS (utdrag): Selskapet formål er å dekke alle kommunenes plikter, oppgaver og behov i henhold til brann- og eksplosjonsvernlovens krav til kommunene, herunder: Ulykkes- og katastrofesituasjoner som brann, redning, drukning, akutt forurensing, nødalarmtjenester (110), Feiing og tilsyn med fyringsanlegg, Aktivt arbeide med forebyggende tiltak mot brann og ulykker, Aktivt søke å selge tjenester knyttet til forebyggende og beredskapsrelaterte tjenester samt Inngå samarbeidsavtaler med kommuner, andre selskaper og virksomheter. Selskapet kan påta seg andre arbeidsoppgaver eierne og selskapet måtte bli enige om. Selskapet kan inngå samarbeid med andre og etablere egne datterselskap når dette bygger opp om kjernevirksomheten.
- IVAR IKS: Leverer drikkevann til eierkommunene, motta og behandle avløpsvann fra eierkommunene, samt å motta og behandle avfall fra eierkommunene. Selskapet kan også påta seg andre arbeidsoppgaver eierne og selskapet måtte bli enige om. Selskapet kan inngå samarbeidsavtaler med kommuner, andre selskaper og virksomheter. Selskapet kan delta på eiersiden i andre selskaper, når dette ligger innenfor de rammer kommuneloven og eventuelle andre lover/forskrifter angir for kommunens deltakelse i selskaper/forretningsdrift.
- Stavangerregionen Havn IKS: Å sikre regionen en konkurransedyktig og miljøvennlig infrastruktur for sjøtransport samt å ivareta de oppgaver som er tillagt kommunene etter havne- og farvannsloven. Driften av havneanleggene kan utføres av egne selskap(er). Selskapet kan inngå samarbeidsavtaler med kommuner, andre selskaper og virksomheter. Selskapet kan delta på eiersiden i andre selskaper, når dette ligger innenfor selskapets formål.
- 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.

Andre selskaper kommunen er involvert i

Andre selskaper kommunen er involvert i - Kilde: Kommunens administrasjon

Interkommunale samarbeid (selvstendige)

- Randaberg Interkommunale PPT IS
- Ryfylke Friluftsråd IS
- Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS

Samvirkeforetak

- Biblioteksentralen SA

Egne selskapstyper

- KLP (gjensidig forsikringsselskap)

Foreninger

- Nordsjøvegen
- Region Stavanger

Stiftelser

- Stiftelsen Utstein Kloster
- Tveit Vidaregåande skule
- Ryfylkemuseet
- Vinterlandbruksskolen i Ryfylke

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 Rennesøy kommune²⁷

Gjennomført av Rogaland Revisjon IKS:

- Lyse Energi AS (2008)
- Finnfast AS (2009)
- IVAR IKS (2010)
- Stavangerregionen Havn IKS (2010)
- Brannvesenet Sør-Rogaland IKS (2011)
- Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (2013)
- Lyse AS (2015)

Gjennomført av andre:

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

Det er under arbeid en ny selskapskontroll av IVAR IKS.

²⁷ Selskapskontroller ble hjemlet i kommuneloven fra 01.07.04. Kontrollene er blitt samordnet med de andre kommunale eierne. Lyse Energi AS og Brannvesenet Sør-Rogaland IKS heter i dag Lyse AS og Rogaland Brann og Redning IKS.

Kommunes eier- og styrerepresentanter

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

Kommunens eier- og styrerepresentanter - Kilde: Kommunens administrasjon			
Selskap	Type ²⁸	Eierrepresentanter	Styremedlemmer
Finnfast AS	H	Ordfører	Varaordfører
Bygdebladet Randaberg og Rennesøy AS	D	Ordfører	Tor B Harestad
Museum Stavanger AS (MUST)	H	Ordfører	Varaordfører
Blue Planet AS	D	Ordfører	-
Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS (IKA)	H	Eva F. Hodnefjell	-
Rogaland Brann og Redning IKS	H	Ordfører	-
IVAR IKS (konsern)	H	Ordfører	På deling
Stavangerregionen Havn IKS (konsern)	H	Elin Schanche	Ordfører
Lyse AS (konsern)	H	Ordfører	På deling
Rogaland Revisjon IKS	H	Asgaut Vindenes	-
Randaberg Interkommunale PPT IS	H	Rådmannen	Kommunalsjef OL
Rogaland Kontrollutvalgssekretariat IS	H	-	Ivar Finnesand
Ryfylke Friluftsråd IS	H	-	Øydis H. Westersjø
Biblioteksentralen 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.

- Magnus Hodnefjell er kommunens representant i bedriftsforsamlingen til Lyse AS.
- Aksjonærvtalen Lyse AS: Sola, Randaberg, Rennesøy og Kvitsøy har samlet ett styremedlem på deling.
- Selskapsavtalen IVAR IKS: Finnøy, Hjelmeland, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sola og Strand har samlet ett styremedlem på deling.
- 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 (-).

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.

²⁸ H betyr heleid selskap av kommunen alene eller sammen med andre (fylkes)kommuner, mens D betyr deleid selskap (dvs. det er her også andre typer eiere, eksempelvis private eller staten). Typeinndelingen gjelder egentlig mest aksjeselskaper da interkommunale selskaper og interkommunale samarbeid alltid er heleide. Den har betydning for i hvilken grad kommunen kan kreve innsyn i selskapene iht. kommuneloven § 80. Dette kan etter lovreglene bare gjøres i heleide selskaper. Men innsynsrett kan bli avtalt med andre eiere eller være vedtektsfestet.

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».

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.

FORMANNSKAPET	KOMMUNESTYRET	SAK
	13.02.14 - 10/14	Selskapskontroll Interkommunalt Arkiv i Rogaland IKS
12.06.14 - 36/14	19.06.14 - 45/14	IVAR IKS - Låneramme
12.06.14 - 37/14	19.06.14 - 46/14	Brannstasjonsstruktur, revidert selskapsavtale og eierstrategi for Brannvesenet Sør-Rogaland IKS
11.09.14 - 46/14	25.09.14 - 56/14	Evaluering av IVAR samarbeidet 2012-2013
27.11.14 - 69/14	11.12.14 - 80/14	Medlemskap i IVAR IKS
07.05.15 - 22/15	21.05.15 - 29/15	Eierskapsmelding - Rennesøy kommune
	12.02.16 - 5/15	Rogaland Brann og Redning IKS - selskapsavtale - styre og representantskap
	05.11.15 - 13/15	Selskapskontroll Lyse
01.09.16 - 10/14		Spørsmål om overlevering av kommunalt vannforsyningsnett til IVAR IKS
01.12.16 - 59/16	15.12.16 - 95/16	Evaluering av utvidet samarbeid mellom Rennesøy kommune og IVAR IKS for perioden 2014/2015
	15.09.16 - 51/16	Revidering av Eierskapsmelding - Rennesøy kommune
	15.09.16 - 59/16	Plan for selskapskontroll 2017-2020
	03.11.16 - 05/16	Orientering om havbruk ved Blue Planet AS

Kommunens formål med eierskapsmeldingen

Kommunens eierskapsmelding (2016)

Formålet med eierskapsmeldingen kan oppsummeres slik:

- Eierskapsmeldingen skal være et verktøy for kommunestyret i Rennesøy til å ivareta kommunens eierinteresser.
- Eierskapsmeldingen skal heve kompetansen knyttet til valg av organisasjonsform og bidra til effektiv utnyttelse av kommunens ressurser.
- Eierskapsmeldingen skal etablere og sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av kommunens eierskap.
- Eierskapsmeldingen skal gi en samlet oversikt med selskapsrelatert informasjon over de foretakene og selskapene kommunen har eierandeler i.

Kommunens eieroppfølging (ansvarsfordeling)

Kommunens eierskapsmelding punkt 4

Kommunestyrets ansvar

Som det øverste folkevalgte organet i kommunen skal kommunestyret behandle følgende saker vedkommende kommunalt eierskap:

- a. Saker av prinsipiell og/eller strategisk betydning for kommunens eierskap.
- b. Saker om etablering av aksjeselskap, herunder kjøp og salg av aksjer.
- c. Saker om deltakelse i interkommunalt selskap (IKS).
- d. Saker om deltakelse i interkommunalt samarbeid, herunder vertskommunesamarbeid.
- e. Andre saker som med hjemmel i lov, vedtekter eller avtaler ligger under kommunestyrets ansvarsområde.

Kommunens representant

Kommunens representant gjør løpende vurderinger på om materiell fra selskapene som er av generell karakter, eks. årsberetning, strategidokument o.l. skal legges frem som orienteringssak for kommunestyret. Kommunens representanter skal levere en eierskapsrapport fra selskapene de er representanter i til rådmannen (ved politisk sekretariat) ved årsslutt.

Ordførerens ansvar

Ordføreren har, i kraft av å være kommunens mest sentrale politiske aktør i næringsaker, en nøkkelrolle når det gjelder utøvelsen av kommunalt eierskap. Ordføreren skal blant annet se til at eierrepresentantene får tilstrekkelig opplæring om grunnlaget for kommunal eierstrategi og eierstyring.

Rådmannens ansvar

- Rådmannen skal, i samråd med ordfører, være ansvarlig for løpende oppfølging av eierskapsmeldingen.
- Eierskapsmeldingen i sin helhet skal for øvrig legges frem for en bred politisk behandling tidlig i hver nye valgperiode.
- Informasjon fra selskaper av generell karakter arkiveres ikke av Rennesøy kommune. Arkivplikt for utsendt informasjon ligger hos selskaper, stiftelser etc.
- Rådmannen gjør løpende vurderinger på om materiell fra selskapene som er av generell karakter, eks. årsberetning, strategidokument o.l. skal legges frem som orienteringssak for kommunestyret.
- Rådmannen legger frem en årlig eierskapsrapportering for selskapene på årets første politiske møte.

Habilitet

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e skal ingen kommunalt ansatt eller folkevalgt tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i saker som gjelder et selskap der de selv er styremedlem eller medlem av bedriftsforsamling.

Skjema kommunens eierskapsrapporter

Skjema for årlig oppfølging av kommunens eierskapsinteresser

Organisasjonsnavn:	
Organisasjonsform:	
Representant:	
Representant i styret:	
Eierandel:	

1. Litt om organisasjonen
2. Nevn de viktigste saker/aktiviteter for organisasjonen det siste året
3. Hvordan har Rennesøy kommunes interesser blitt ivaretatt i året som har gått? Ivaretas kommunens eierstrategi i organisasjon?
4. Finner representanten det hensiktsmessig å fortsatte samarbeidet med organisasjonen i de kommende årene?
5. Annet

Dokument leveres til Arkiv ved Rennesøy kommune.

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