

SELSKAPSKONTROLL  
**GENERELL**  
**EIERSTYRING**

FOSNES KOMMUNE

01.02.2016



# FORORD

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført denne selskapskontrollen på oppdrag fra kontrollutvalget i Fosnes kommune. Prosjektet er gjennomført i perioden november 2015 til februar 2016.

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper mm, jfr. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 5. Formålet med selskapskontrollen framgår av § 14 i forskrift om kontrollutvalg i kommuner. Av dette følger at selskapskontrollen *skal* omhandle eierskapskontroll. Gjennom eierskapskontrollen kontrolleres hvordan kommunen forvalter sin eierinteresse. Selve aktiviteten i selskapet *kan* kontrolleres gjennom en forvaltningsrevisjon, dersom kommunen bestemmer det.<sup>1</sup>

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Fosnes kommune, jfr. kommuneloven § 79. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Vegard Wist og kvalitetssikrer Unni Romstad.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside [www.krt.no](http://www.krt.no).

Steinkjer, 01.02.16

Unni Romstad  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Vegard Wist  
*Prosjektleder*

---

<sup>1</sup> Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

# INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning .....	3
1.1 Bestilling.....	3
1.2 Problemstillinger og metode.....	3
1.3 Revisjonskriterier .....	4
2. Kommunens eierskap .....	5
2.1 Generelt om kommunalt eierskap.....	5
2.2 Hva eier kommunen?.....	7
2.3 Formålet med, og utøvelsen av, eierskapet .....	8
2.4 Vurdering.....	9
2.5 Konklusjon .....	11
3. Høring .....	12

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Bestilling

I henhold til kommuneloven § 77 nr. 5 skal kontrollutvalget ”påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.”<sup>2</sup>

*Eierskapskontroll* er den obligatoriske delen av selskapskontroll.<sup>3</sup> Det er en avgrenset kontroll av forvaltningen av kommunens eierinteresser, herunder en kontroll av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med de gjeldende forutsetninger og anbefalinger. Det kan også gjennomføres *forvaltningsrevisjon* som del av en selskapskontroll, hvor man går inn i selskapet og vurderer for eksempel kvaliteten på tjenestene selskapet leverer eller selskapets måloppnåelse.

I sak 005/15 rullerte kontrollutvalget i Fosnes kommune sin Plan for selskapskontroll 2012-2015, og ba om en selskapskontroll der tema var den generelle utøvelsen av kommunens eierskap i de ulike selskapene der kommune er (med-)eier.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sak 010/15. Fokus i prosjektet er på

- Hva eier kommunen?
- Hva er formålet med eierskapet?
- Hvordan utøver kommunen sitt eierskap i selskapene?

## 1.2 Problemstillinger og metode

Følgende problemstilling er besvart i eierskapskontrollen:

**Utøver Fosnes kommune eierskapet i sine selskaper i samsvar med kommunestyrets vedtak og etablerte normer for god eierstyring?**

Rapporten bygger på data innhentet gjennom dokumentanalyse (se kildehenvisninger) og kommunens skriftlige svar på en rekke spørsmål vi har stilt ordføreren.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne selskapskontrollen har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å svare på den problemstillingen kontrollutvalget har vedtatt.

---

<sup>2</sup> Selskapskontroll er nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kapittel 6 (§§ 13-15).

<sup>3</sup> Jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 første ledd.

### 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som virksomheten vurderes opp mot. I dette prosjektet vurderes kommunens eierstyring opp mot kriterier hentet fra normer<sup>4</sup> for god eierstyring og selskapsledelse. Vi har ikke funnet kommunestyrevedtak som sier noe konkret om hvordan Fosnes kommune skal utøve eierskapet i selskaper.

#### **KS anbefalinger**

- Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
  - Kommuner bør som en del av folkevalgtopplæringen gjennomføre obligatoriske kurs og/eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til eierstyring av utskilt virksomhet.
- Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
  - Kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av sine selskaper gjennom utarbeidelse av ei eierskapsmelding. Eierskapsmeldinga bør gjennomgås og eventuelt revideres årlig i kommunestyret. Eierskapsmeldinga bør inneholde strategier og formål for det enkelte selskap.
- Sammensetning og funksjon til eierorgan
  - For aksjeselskap anbefales det at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som eierrepresentanter i generalforsamling. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets flertallsbeslutning.

---

<sup>4</sup> *KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*

## 2. KOMMUNENS EIERSKAP

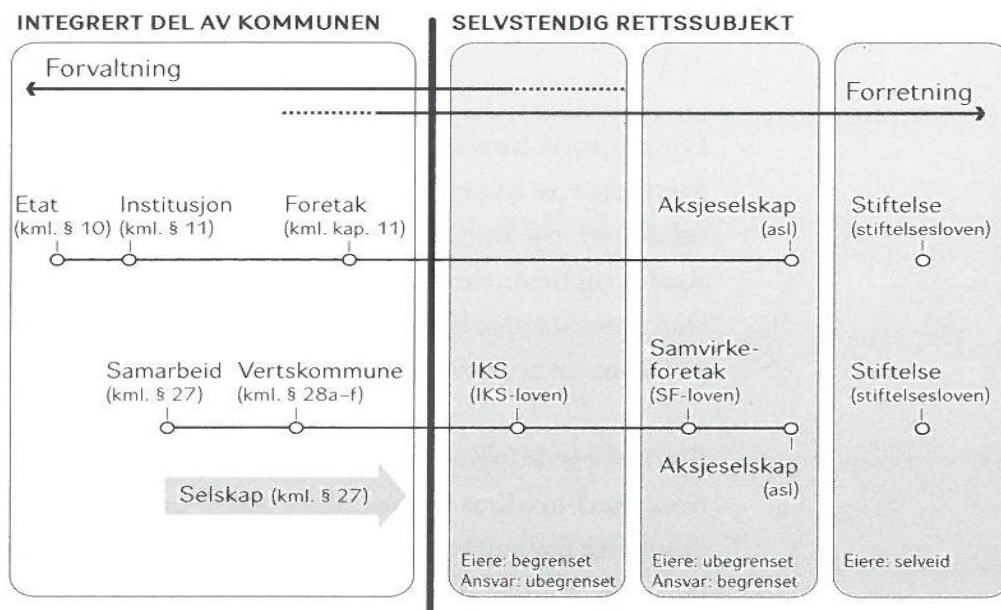
### 2.1 Generelt om kommunalt eierskap

Kommunene har forholdsvis stor frihet til å organisere tjenestene slik de vil, enten som en del av den kommunale administrasjonen eller skilt ut i egen virksomhet. Når tjenesteproduksjonen er organisert innenfor kommunen så er det kommunelovens styringssystemer som gjelder, med kommunestyret som øverste beslutningsmyndighet og ellers kommuneadministrasjonens hierarkiske oppbygging.

Når man velger å legge tjenestene til for eksempel et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap, får det følger for den politiske styringen og kontrollen over selskapet. Kommunestyret har fortsatt et ansvar for det som hører til kommunens virksomhet, men styringen av selskapene er da underlagt den aktuelle selskapslovgivningen og må følge linjen i de riktige selskapsorganene. I tillegg kommer at selskapenes ledende organer skal ha stor grad av frihet til å drive virksomheten. Både lovverket og normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunen som eier kan og bør involvere seg i selskapenes daglige virksomhet.<sup>5</sup>

De vanligste selskapsformene som benyttes av kommunene ved utskilling av virksomhet er aksjeselskap (AS) og interkommunale selskap (IKS). Kommunale foretak (KF) regnes for å være en del av kommunen som rettssubjekt, og faller derfor utenfor denne rapportens avgrensning.

Grad av selvstendighet:<sup>6</sup>



<sup>5</sup> KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

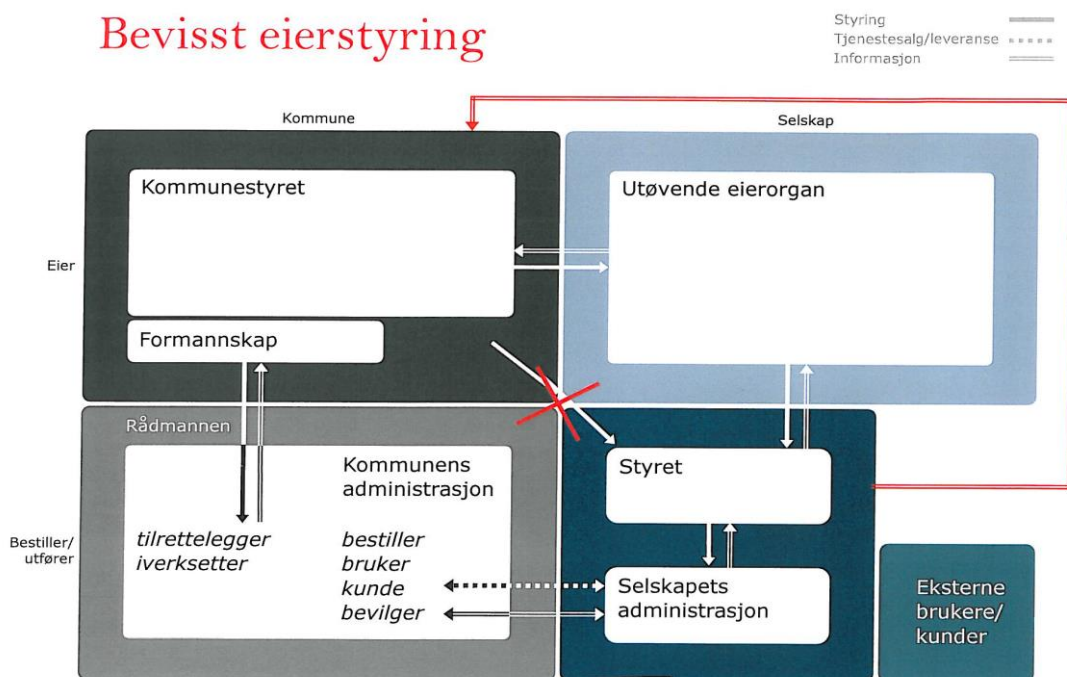
<sup>6</sup> Kilde: Kommunalt eierskap, Vibeke Resch-Knudsen

I et aksjeselskap er det generalforsamlingen som utøver den øverste myndighet i selskapet, og i et interkommunalt selskap er det representantskapet. Eierrepresentanten(-e) møter på vegne av kommunen i generalforsamling/representantskap i selskapene. I generalforsamling/representantskap skal representanten normalt avgi sin stemme i samsvar med eventuelle vedtak fattet i kommunestyret (bundet mandat).

Prosessen for å avklare og iverksette kommunens syn i vesentlige saker som angår selskapene, vil være følgende:

1. Kommunestyret drøfter saker og fatter vedtak på vegne av kommunen (med alminnelig/simpelt flertall av avgitte stemmer). (Ofte på bakgrunn av en saksutredning fra rådmannen.)
2. Eierrepresentanten representerer kommunestyrets flertallssyn i generalforsamling/representantskap for selskapene.
3. Generalforsamlinga/representantskapet har for eksempel myndighet til å vedta vedtekter, myndighet til å velge styremedlemmer og føre tilsyn med styret. Generalforsamlinga/representantskapet utøver den øverste myndighet i selskapet, og har en generell instruksjonsmyndighet overfor styret.
4. Styret i selskapet har ansvaret for forvaltningen av selskapet, og fører tilsyn med den daglige ledelsen.
5. Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt.

Se figur eierstyring:<sup>7</sup>



<sup>7</sup> Kilde: *Kommunalt eierskap*, Vibeke Resch-Knudsen

Dette medfører blant annet at kommuneadministrasjonen ikke på noen måte kan instruere selskapene. Det kan heller ikke kommunestyret for den del, men de har muligheten til å gå veien om sin eierrepresentant og generalforsamlingen/representantskapet.

I utgangspunktet følger informasjonsflyten som går den motsatte veien også de samme linjene og selskapsorganene. Det er imidlertid ikke noe i veien for at selskapet, dvs. styreleder eller daglig leder, kan informere kommunestyret direkte dersom kommunestyret ønsker det.

## 2.2 Hva eier kommunen?

En oversikt over hva kommunen eier og er medeier i vil normalt være en vesentlig del av ei eierskapsmelding. Fosnes kommune har utarbeidet eierskapsmelding, som blant annet inneholder en oversikt over hvilke selskaper Fosnes kommune har en eierandel i. Den ble sist behandlet i kommunestyret i 2010 (kommunestyrets sak 60/2010). Det har skjedd en del endringer i kommunens eierandeler siden den gang.

Ordføreren forteller at en oppdatert oversikt over kommunens eierskap i annen virksomhet, er vedlagt i sak om salg av aksjepost i Namsos Trafikkselskap AS. Denne oversikten viser imidlertid bare aksjeselskaper, og ikke for eksempel interkommunale selskaper. En oversikt finnes også i kommunens årsmelding, men den viser bare interkommunale samarbeid.

I henhold til god kommunal regnskapsskikk skal kommunens aksjer og andeler i selskaper fremgå av en note til kommuneregnskapet.<sup>8</sup> Note 5 i Fosnes kommunes regnskap for 2014 ser slik ut:

---

<sup>8</sup> <http://www.gkrs.no/standarder-og-notater/forelopig-standard-f/krs-6-noter-og-arsberetning/>



**Note 5 Aksjer og andeler i varig eie**

Selskapets navn	Hen-visning balansen	Eierandel i selskapet	Evt markeds- verdi	Balanseført verdi 31.12.2014	Balanseført verdi 31.12.2013
Kapitalinnskudd KLP	22141001		kr -	kr 1 974 912	kr 1 786 081
KomRev Trøndelag IKS	22168110	0,98 %		kr 12 000	kr 12 000
KomSek Trøndelag IKS	22168111			kr 8 000	kr 8 000
Namdal Rehabilitering, Høylandet - Drift	22168300	7,40 %		kr 35 715	kr 35 715
Namsos Trafikkselskap - aksjer	22170002	0,18 %		kr 575	kr 575
Salsnes Industribygg as - aksjer	22170005	16,67 %		kr 200 000	kr 200 000
Seierstad Servicebygg as - aksjer	22170007	4,37 %		kr 10 000	kr 10 000
Namdalsfembøringen - andeler	22170009			kr 15 000	kr 15 000
Norsk Revyfaglig Senter - andeler	22170010			kr 5 000	kr 5 000
Jøa Samfunnshus - andeler	22170011			kr 10 000	kr 10 000
Grønt Miljø Namdalen - andeler	22170015			kr 500	kr 500
Namdalshagen as	22170017	1,10 %		kr 12 000	kr 12 000
Nam. Namdalen as	22170018	2,70 %		kr 5 286	kr 5 286
<b>Sum</b>			<b>kr -</b>	<b>kr 2 288 988</b>	<b>kr 2 100 157</b>

Kommunen hefter ubegrenset for en andel av forpliktelsene til interkommunale selskap tilsvarende kommunens

**2.3 Formålet med, og utøvelsen av, eierskapet**

Vi kan skille mellom *eierstrategi* som er forventninger fra eierne til selskapets forvaltning av tjenesteområdet (hvorfor eie), og *eierstyring* som handler om hvordan kommunen selv forvalter og styrer sine selskaper (hvordan eie).

Ei eierskapsmelding er et naturlig sted å si noe om kommunens forventninger til eierskapet i de ulike selskapene de eier. I eierskapsmeldinga fra 2010 presenteres først noen argumenter for hvorfor det er lurt å ha en eiermelding, og de ulike selskapsformene og deres styringsmuligheter. Deretter kommer en oversikt over selskapene Fosnes er involvert i, med utgangspunkt i note 5 fra regnskapet. Til slutt får et utvalg sentrale selskaper en nærmere presentasjon, med blant annet formålsbestemmelse, aksjekapital og omsetning og lignende.

Det ble sagt i saksframlegget til eierskapsmeldinga (sak 60/10) at dette var første del av en todelt prosess. Først kom en statusrapport over de ulike selskapene, deretter skulle det utarbeides eierstrategier for de ulike selskapene og eierpolitikk (tilsvarende eierstyring) for kommunens totale eierskap. Også i eierskapsmeldinga ble det vedtatt at i løpet av 2011 burde kommunen sikte mot å utvikle en eierskapspolitikk og eierskapsstrategier. «Hensikten med dette er en bevisstgjøring for de selskap en er engasjert i, slik at kommunen inntar et proaktivt eierskap mot de posisjonene en synes er strategisk mest viktige for å sikre Fosnes kommunes interesser. Et viktig kriterie her er en prosess i 2011 hvor en uttrykker klare forventninger til hva en ønsker å oppnå med de spesifikke selskapene en deltar i.» Det ble etter hva revisor har forstått ikke gjort.

Fosnes kommune har ikke vedtatt eierstrategier, men på generelt grunnlag sier ordføreren at kommunen de siste årene har søkt å begrense eierskap i annen ikke-kommunal virksomhet. Som en følge av denne praksisen er kommunens eierskap i annen virksomhet etter hans mening svært beskjeden. Praksis i dag er at kommunen begrenser sitt engasjement til å gjelde starthjelp til ny virksomhet, samt å beholde eierandeler der kommunen har interesser som tjener kommunen som organisasjon.

Fosnes kommune har ikke gjennomført egen kursing av kommunestyrerepresentanter over temaet utskilt virksomhet, men temaet var oppe til diskusjon under obligatorisk kurs for folkevalgte like etter valget 2015. Gitt kommunens beskjedne portefølje, vurderer ordføreren ytterligere kursing som lite hensiktsmessig.

Fosnes kommunestyre fatter vedtak om hvem som skal være kommunens representanter til ulike utskilte virksomheter. Som hovedregel velges ordføreren til kommunens representant, med varaordfører som vararepresentant. I sak 77/15 valgte kommunestyret representanter til nemnder, råd og utvalg for perioden 2015-2019. I denne saken er ikke aksjeselskaper omtalt, heller ikke i eiermeldinga er myndigheten til å representere kommunestyret videre delegert.

## 2.4 Vurdering

### Opplæring

Det er viktig at de til enhver tid sittende kommunestyremedlemmene får innsikt i de roller de innehar som både folkevalgt og aksjonær. De folkevalgte må ha bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling.

Temaet eierskap og selskapsledelse ble diskutert under folkevalgtopplæringa i 2015. Fosnes kommune vurderer denne opplæringa til å være tilstrekkelig for en kommune med et relativt beskjedent eierskap i utskilt virksomhet.

### Eierskapsmelding

Ei eierskapsmelding skal uttrykke hvordan kommunen ønsker å fremstå som eier, og være et politisk og juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskapene kommunen eier. Den bør gi en enkel oversikt over alle selskapene der kommunen har en eierandel (**hva eier vi?**). Den bør synliggjøre viktig informasjon om selskapene, som selskapets virksomhet, kommunens eierstrategier for selskapet (**hvorfor eier vi selskapet?**), kommunens eierandel, medeiere o.l. I tillegg til å gi en oversikt over kommunens samlede selskapsportefølje, bør eierskapsmeldinga gi informasjon omkring eierskap i de mest aktuelle selskapsformene. Det vil gi de folkevalgte en mulighet til å sette seg inn i styringsmulighetene (**hvordan opptre som eier?**) som ligger i de ulike eierrollene.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> *Kommunalt eierskap* s. 163, 2011.

Fosnes kommune har ei eierskapsmelding som ble vedtatt i kommunestyret i oktober 2010. Den er god når det gjelder å skape bevissthet omkring betydningen av godt eierskap, og å informere om de ulike selskapsformene. Foreløpig mangler eiermeldinga eierstrategier for eierskapet i hvert enkelt selskap. Den har heller ikke blitt rullert siden 2010, så den er ikke korrekt/oppdatert med tanke på hvilke selskaper kommunen har eierandeler i. KS anbefaler at eierskapsmeldinga rulleres årlig i kommunestyret.

Etter revisors vurdering er det ei god eiermelding, forutsatt at kommunens eierstrategier videreutvikles i de kommende versjonene. Det ble vedtatt av kommunestyret at det skulle gjøres i 2011, men ikke gjennomført. Eierskapsmeldinga bør kunne svare på hva de forskjellige selskapene driver med, og hvorfor Fosnes kommune har gått inn på eiersiden av selskapet.

Av andre dokumenter som per dags dato kan gi svar på hva kommunen eier, er note 5 i kommuneregnskapet det viktigste.

### **Eierrepresentant**

Når en kommune er aksjonær i et selskap, er det i utgangspunktet kommunestyret som er (med-)eieren. Retten til å representere kommunen/eieren på generalforsamling kan imidlertid delegeres videre, til for eksempel ordfører. KS anbefaler at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som sin(-e) eierrepresentant(-er) i eierorganet. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets flertallsbeslutning.

I Fosnes er det vanligvis ordføreren som blir oppnevnt som kommunens eierrepresentant i eierorganene i aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Dette er i tråd med KS-anbefalinga, som sier at politisk ledelse bør være eierrepresentant.

Når det gjelder (blant annet) de interkommunale selskapene (IKS'ene), er vedtaket som videredelegerer myndigheten fra kommunestyret til ordføreren fattet i forbindelse med de andre valgene til nemnder, råd og utvalg i fireårsperioden. For aksjeselskapene kan vi imidlertid ikke se at kommunen har fattet delegasjonsvedtak, heller ikke i eierskapsmeldinga.

## 2.5 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at Fosnes kommune, med enkelte unntak, utøver eierskapet i sine selskaper i tråd med etablerte normer for god eierstyring.

Konklusjonen er blant annet basert på at kommunen har gjennomført i alle fall grunnleggende opplæring i eierstyring, og utarbeidet ei eierskapsmelding. Med eierskapsmeldinga har kommunen et dokument som potensielt kan gi de folkevalgte/eieren den totale oversikten over hva kommunen eier, hva som er formålet med de ulike eierpostene og hvordan kommunen skal opptre som eier. Et slikt dokument er etter revisors vurdering av stor betydning for eierskapet.

Denne Eiermeldinga er imidlertid ikke helt komplett før kommunen har utarbeidet eierstrategier for eierskapet i hvert enkelt selskap (som vedtatt i kommunestyrets sak 60/10). Eierskapsmeldinga bør kunne svare på hvorfor Fosnes kommune har gått inn på eiersiden av selskapet, og dermed gi eierne en mulighet til å vurdere selskapets måloppnåelse og sitt fremtidige eierskap. Eierskapsmeldinga bør også revideres/rulleres årlig, slik at den er oppdatert både hva angår eierstrategier og den totale oversikten over kommunens ulike eierandeler.

Kommunen har i tråd med KS-anbefalingen, i de fleste tilfeller oppnevnt ordfører som sin eierrepresentant i generalforsamling/representantskap. For aksjeselskapene kan vi ikke se at det er fattet delegasjonsvedtak, det bør gjøres.

### 3. HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til ordføreren som eierrepresentant i Fosnes kommune 13.01.16. KomRev Trøndelag IKS har ikke mottatt høringssvar fra kommunen.

# KILDER

## **Lover og forskrifter:**

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. sept. 1992
- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13. juni 1997
- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004

## **Anbefalinger og juridisk teori:**

- *KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.* KS, november 2015
- *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi* Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget, Oslo 2011

## **Fosnes kommune:**

- Kommunestyresak 60/10, *Melding om kommunens eierskap i diverse selskap m.v.*, 28.10.10
- Kommunestyresak 63/15, *Salg av aksjer i Namsos Trafikkselskap AS*, 27.08.15
- Kommunestyresak 77/15, *Valg av nemnder, råd og utvalg m.m i Fosnes kommune for perioden 2015-2019*, 29.10.15

## **Nettsider:**

- [www.fosnes.kommune.no](http://www.fosnes.kommune.no)
- [www.gkrs.no](http://www.gkrs.no)



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

[www.krt.no](http://www.krt.no)