

SELSKAPSKONTROLL
GENERELL
EIERSTYRING

VEFSN KOMMUNE
21.03.2017



FORORD

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført denne selskapskontrollen på oppdrag fra kontrollutvalget i Vefsn kommune. Prosjektet er gjennomført i perioden november 2016 til februar 2017.

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper mm¹. 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.²

Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Vefsn 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 Sunniva Tusvik Sæter og kvalitetssikrer Marte Bjørnelv.

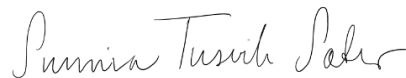
Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Steinkjer, 21.03.2017



Unni Romstad
Oppdragsansvarlig revisor



Sunniva Tusvik Sæter
Prosjektleder

¹ Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 5.

² 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	Bakgrunn	3
1.2	Bestilling.....	4
1.3	Problemstilling	5
1.4	Metode.....	5
1.5	Vurderingskriterier	5
2.	Kommunens eierskap	7
2.1	Generelt om kommunalt eierskap.....	7
2.2	Data.....	9
2.2.1	Oversikt over eierskap.....	9
2.2.2	Formålet med eierskap	10
2.2.3	Utøvelse av eierskap	11
2.2.4	Opplæring.....	12
2.3	Revisors vurdering.....	12
2.3.1	Oversikt over eierskap.....	12
2.3.2	Formål med eierskap	12
2.3.3	Utøvelse av eierskap	13
2.3.4	Opplæring.....	14
2.4	Konklusjon	14
3.	Høring	16

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

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.*»³

Figur 1. Selskapskontrollens omfang og innhold⁴.



Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontroll⁵. 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.

En selskapskontroll omfatter alt kommunalt eierskap som er organisert med hjemmel i andre lover enn kommuneloven, samt interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kapittel 5 og som er egne rettssubjekt. Inkludert er dermed interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper og samvirkeforetak. Eierskap som ikke omfattes av en selskapskontroll er kommunale foretak (KF), interkommunalt samarbeid, og stiftelser⁶. Samarbeid som er organisert etter kommunelovens § 28, vertskommunemodellen, vil for eksempel kontrolleres av kommunens revisor, da disse inngår i vertskommunens regnskap.

³ Selskapskontroll er nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kapittel 6 (§§ 13-15).

⁴ NKRFs Selskapskontroll – fra a-å, s. 4.

⁵ Jf. forskrift om kontrollutvalg § 14 første ledd.

⁶ NKRFs Selskapskontroll – fra a-å, s. 6.

Figur 2. Detaljert innhold i selskapskontrollen⁷.

Selskapskontroll, jf kommuneloven § 77 nr. 5 og § 80			
	Kl § 77 nr. 5	Kl § 80, 1. ledd Kontrollutvalgskriften § 14, 1. ledd	Kl § 80, 2. ledd Kontrollutvalgskriften § 14, 2. ledd
Selskapsform/Type kontroll	Påse at kommunens eierinteresser ivaretas fra eiers side	I tillegg til å påse at kommunens eierinteresser ivaretas, gis innsynsrett inn i selskaper for å gjennomføre kontroll	Forvaltningsrevisjon
Heleid aksjeselskap	Ja (jf. KF § 14, 1. ledd)	Ja	Ja
IKS	Ja (jf. KF § 14, 1. ledd)	Ja	Ja
Aksjeselskap med kommunale og private eierinteresser	Ja	Nei	Nei
Kl § 27-selskap som er egne rettssubjekt	Ja	Ja	Ja

1.2 Bestilling

På bakgrunn av Plan for selskapskontroll 2016-2019⁸ har kontrollutvalget i Vefsn kommune bestilt en forvaltningsrevisjon med tema «Styrende dokumenter for håndtering av eierskap», altså en analyse av den generelle eierstyringen i kommunen.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 25.10.2016/sak 046/16. Fokus i prosjektet er på:

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

Kontrollutvalget ønsket også svar på følgende spørsmål:

- I hvilken grad har kommunen et tydelig reglement e.l. som angir hvem som gjør hva i forhold til saksbehandling og i forhold til iverksettelse og oppfølging av vedtak som berører selskaper som kommunen er eier/deleier i – og i hvilken grad slik reglement etterlevs⁹?

Revisor oppfatter at dette spørsmålet er relatert til spørsmålet om hvordan kommunen utøver sitt eierskap i selskaper gjennom sin eierrepresentant, og hvorvidt det foreligger skriftlige føringer for eierrepresentantens opptreden.

⁷ Hentet fra Nedre Romerike Distriktsrevisjons Plan for selskapskontroll 2013-2016 Skedsmo

⁸ Vedtatt i kontrollutvalget 03.05.2016 sak 27/16 og i kommunestyret 22.06.2016/sak 51/16

⁹ KU 25.10.2016, sak 046/16.

1.3 Problemstilling

Med utgangspunkt i kontrollutvalgets bestilling, er følgende hovedproblemstilling besvart i eierskapskontrollen:

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

1.4 Metode

Rapporten bygger på data innhentet gjennom dokumentanalyse (se kildehenvisninger) og skriftlige spørsmål stilt til ordføreren som kommunens eierrepresentant. Disse spørsmålene ble besvart av kommunens økonomisjef.

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.

1.5 Vurderingskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som virksomheten vurderes opp mot. I dette prosjektet vurderes kommunens eierstyring opp mot kriterier hentet fra KS anbefalinger¹⁰ for god eierstyring og selskapsledelse og kommunens prinsipper for godt eierskap.

Kriterier hentet fra KS' anbefalinger

- Anbefaling 1: Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
 - Kommunen 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.
- Anbefaling 4: Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
 - Kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av sine selskaper gjennom utarbeidelse av ei eierskapsmelding. Eierskapsmeldinga bør gjennomgå og eventuelt revideres årlig i kommunestyret. Eierskapsmeldinga bør inneholde strategier og formål for det enkelte selskap, og bør minimum ha disse hovedpunktene:
 - Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
 - Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring.
 - Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.

¹⁰ KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper

- Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene
- Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.
- Anbefaling 7: Sammensetning og funksjon til eierorgan
 - For aksjeselskap anbefales det at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som eierrepresentanter i generalforsamling. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets flertallsbeslutning.

Kriterium hentet fra Vefsn kommunes prinsipper for godt kommunalt eierskap¹¹

- Kommunestyret skal minst én gang i kommunestyreperioden behandle egen sak «Kommunestyrets eierskapsmelding».

¹¹ Vefsn kommunes eierskapsmelding, kapittel 4. Finnes som vedlegg 2.

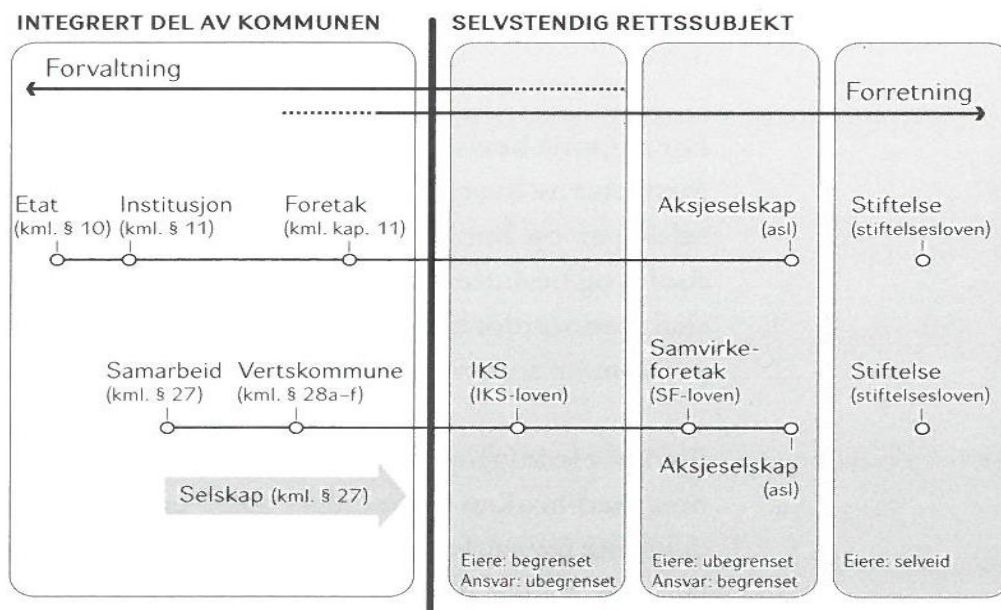
2. KOMMUNENS EIERSKAP

2.1 Generelt om kommunalt eierskap

Kommunene har forholdsvis stor frihet til å organisere tjenestene slik de ønsker, enten som en del av den kommunale administrasjonen eller skilt ut i egen virksomhet. Når tjenesteproduksjonen er organisert innenfor kommunen, 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 tilhører kommunens virksomhet, men styringen av selskapene er da underlagt den aktuelle selskapslovgivningen og må følge linjen i de riktige selskapsorganene. I tillegg er det slik 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 virksomhet¹².

Figur 3: Grad av selvstendighet¹³:



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

¹² KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

¹³ Kilde: Kommunalt eierskap, Vibeke Resch-Knudsen

representanten normalt avgi sin stemme i samsvar med eventuelle vedtak fattet i kommunestyret (bundet mandat).

Proessen 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. Generalforsamlingen / representantskapet har for eksempel myndighet til å vedta vedtekter, myndighet til å velge styremedlemmer og føre tilsyn med styret. Generalforsamlingen / 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 eierstyring¹⁴:



¹⁴ Kilde: *Kommunalt eierskap*, Vibeke Resch-Knudsen

Dette medfører blant annet at kommuneadministrasjonen ikke på noen måte kan instruere selskapet. Det kan heller ikke kommunestyret, 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 hvis kommunestyret ønsker det.

2.2 Data

2.2.1 Oversikt over eierskap

En oversikt over hva kommunen eier og er medeier i, er normalt en vesentlig del av en eierskapsmelding. Vefsn kommune har utarbeidet en eierskapsmelding, som blant annet inneholder en oversikt over hvilke selskaper kommunen har eierandeler i. Eierskapsmeldingen ble sist behandlet i kommunestyret 06.02.2013 i sak 15/13.

I kommunestyresak 52/16 22.06.2016 vedtok kommunestyret at det skulle igangsettes rullering av eierskapsmeldingen. Saken ble sendt til Kultur- og samfunnsutvalget for videre behandling, med sikte på endelig vedtak i kommunestyret innen utgangen av 2016. Per 24.02.2017 ser ikke revisor at dette er gjort. Ifølge økonomisjefen er rulleringen av eierskapsmeldingen holdt tilbake, på grunn av arbeidet med en særskilt eierstrategi for Helgeland Kraft AS som utarbeides i fellesskap med de øvrige eierkommunene.

Økonomisjefen opplyste at det er nedsatt en egen arbeidsgruppe for eierskapsmelding og eierstrategi for Helgeland Kraft AS. Dette arbeidet foregår på siden av revideringen av kommunens eierskapsmelding, da arbeidet med strategien vil ta lengre tid enn kommunens eierskapsmelding. Helgeland Kraft-strategien vil derfor bli innlemmet i kommunens eierskapsmelding når den er ferdig. Revisor har ikke funnet dokumentasjon som viser når arbeidet med strategi for Helgelandskraft skal være ferdig. Ifølge økonomisjefen legges det opp til behandling av kommunens eiermelding i mai 2017.

I forbindelse med rulleringen av eierskapsmeldingen er listen over eide selskaper oppdatert. Formannskapet bestemte i sak 68/16¹⁵ at de skal komme med innspill før den endelige behandlingen.

Ifølge Vefsn kommunes prinsipper for godt kommunalt eierskap, punkt 1, skal kommunestyret minst en gang i kommunestyreperioden behandle egen sak «Kommunestyrets eierskapsmelding». Ut over dette minstekravet skal rådmannen

¹⁵ Formannskapsmøte 31.05.2016, sak 68/16

årlig vurdere behovet for å revidere hele eller deler av meldingen. Det finnes ingen skriftlig dokumentasjon av rådmannens vurderinger.

I henhold til god kommunal regnskapsskikk skal kommunens aksjer og andeler i selskaper fremgå av en note til kommuneregnskapet¹⁶. Note 6A i Vefsn kommunes regnskap for 2015 og 2016 vises i vedlegg. Revisor opplever at det er vanskelig å lese ut av noten hvor stor eierandel kommunen har i hvert selskap. Notene er også utydelig med tanke på navn på selskap og selskapsform. Eierskapsmeldingen fremstår som mer riktig og utfyllende. En gjennomgang av eierskapsmelding, og sammenligning med note fra 2015 og 2016 samt opplysninger i Brønnøysundregistrene og SmartCheck¹⁷, viser at det ikke fullt ut er samsvar mellom disse.

2.2.2 Formålet med eierskap

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).

Det er kommunestyret gjennom flertallsvedtak som formelt definerer kommunens eiervilje overfor selskaper. Beslutninger som angår vesentlige sider av kommunens eierskap i Selskapet AS må derfor vedtas innenfor organer i kommunen, i henhold til kommunelovens beslutningsregler. Deretter må kommunens vilje iverksettes gjennom rollen som eierrepresentant i selskapets eierorgan.

En eierskapsmelding er et naturlig sted å si noe om kommunens forventninger til eierskapet i de ulike selskapene de eier, altså eierstrategier. I Vefsn kommunes eierskapsmelding presenteres begrunnelsene til hvorfor man skal ha en eiermelding, KS' anbefalinger om eierskap, og rammer rundt selskapene for eierstyring. Videre presenteres kommunens prinsipper for godt kommunalt eierskap, en klargjøring av fullmaktsrepresentasjon i selskapene, og til slutt en gjennomgang av alle selskaper kommunen har eierandel i. Denne oversikten inkluderer også en presentasjon av de forskjellige selskapsformene. Eierskapsmeldingen presenterer også kommunens medlemskap i foreninger.

KS' anbefaling nr. 4 lister opp fem hovedpunkter en eiermelding bør inneholde. Vefsn kommunes eierskapsmelding omfatter de tre første hovedpunktene, men har ikke en formålsdiskusjon og selskapsstrategi, eller bestemmelser tilknyttet selskapenes samfunnsansvar.

I eiermeldingens kapittel 3, *Eierskapsmeldingens innhold*, presenteres det at «en nærmere formåls- og strategidiskusjon tas det sikte på å få på plass neste gang meldingen fremmes til behandling etter valget i 2015.». Eiermeldingen har enda ikke

¹⁶ <http://www.gkrs.no/standarder-og-notater/forelopig-standard-f/krs-6-noter-og-arsberetning/>,
aksessert 26.10.2016

¹⁷ SmartCheck er et nettverktøy for uttrekk og oppslag på norsk foretaksinformasjon.

blitt behandlet i inneværende kommunestyreperiode, og inneholder derfor ikke formålet med kommunens eierskap i de enkelte selskap. I noen av selskapene presenteres dog selskapets formål, noe som i flere tilfeller kan være overlappende med kommunens formål med eierskap. Økonomisjef fortalte at den planlagte behandlingen av eierskapsmeldingen i mai 2017 vil omfatte en nærmere formåls- og strategidiskusjon. Dette omtales også i saksfremlegg 68/16 for formannskapet, hvor det presenteres det at man skal se på formåls- og eierstrategier tilknyttet de enkelte selskapene. Arbeid med formåls- og eierstrategier har ifølge økonomisjef blitt aktualisert gjennom arbeidet med felles strategi for Helgeland Kraft AS.

I Eiermeldingens kapittel 3 presenteres det også at kommunen bør ha en overordnet strategi for valg av selskapsform i situasjoner hvor det er formålstjenlig å organisere deler av den kommunale tjenesteproduksjonen utenfor kommunens ordinære organisasjon. En slik skal strategi skulle utarbeides i løpet av forrige kommunestyreperiode. Som nevnt i kapittel 2.2.1, fortalte økonomisjefen at det er planlagt at dette skal skje gjennom behandlingen av eierskapsmeldingen i mai i 2017.

2.2.3 Utøvelse av eierskap

I Vefsn kommunes delegeringsreglement¹⁸ gis ordfører myndighet til å representere Vefsn kommune som eier i forhold til aksjeselskap kommunen eier aksjer i.

Eiermeldingens kapittel 5 omhandler fullmaktsrepresentasjon. Her er ordfører gitt myndighet til å møte som fullmaktsrepresentant både i aksjeselskaper hvor kommunen er en av flere eiere, og i representantskapsmøter i interkommunale selskap.

I første kommunestyremøte etter valget i 2015¹⁹, ble det foretatt en rekke valg av representanter i blant annet nemder, utvalg og representantskap.

I Eiermeldingens kapittel 5. heter det også at «den som møter som fullmektig plikter å rapportere tilbake til formannskapet etter avholdt generalforsamling.». I kommunens økonomireglement²⁰ fastsettes det i kapittel 7.3. at formannskapet skal behandle saker tilknyttet innkallinger til generalforsamlinger og årsmøter i selskap som kommunen eier. Ifølge økonomisjef har dette vist seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis, på grunn av korte frister på innkallinger. Økonomisjef fortalte at det ikke er noen fast formalisert praksis med å orientere formannskapet etter avholdte generalforsamlinger i selskapene.

¹⁸ Vefsn kommunes delegeringsreglement, hentet fra <http://delegering.kf-infoserie.no/Delegering.aspx?Guid=cc72012b-9ba3-42fa-ae39-887409f48931>, aksessert 26.10.2016

¹⁹ Kommunestyremøte 28.10.2015, sak 103/15.

²⁰ Vedtatt av kommunestyret i sak 86/16, 19.10.2016

2.2.4 Opplæring

Ifølge økonomisjef er kurs i eierstyring ikke en del av folkevalgtopplæringen i Vefsn kommune. Det gjennomføres orienteringer i kommunestyret om selskapene, sist fra Søndre Helgeland Miljøverk IKS i kommunestyremøtet 22.02.2017²¹.

2.3 Revisors vurdering

2.3.1 Oversikt over eierskap

En 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. Eierskapsmeldingen bør synliggjøre viktig informasjon om selskapene, som selskapets virksomhet, kommunens eierstrategier for selskapet, kommunens eierandel, medeiere og lignende. I tillegg til å gi en oversikt over kommunens samlede selskapsportefølje, bør eierskapsmeldingen gi informasjon om eierskap i de mest aktuelle selskapsformene. Det vil gi de folkevalgte en mulighet til å sette seg inn i styringsmulighetene som ligger i de ulike eierrollene²².

Vefsn kommune har en eierskapsmelding som ble vedtatt i 2013. KS' anbefaling for eierstyring, selskapsledelse og kontroll nr. 4 handler om utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Her trekkes det frem at eierskapsmeldingen bør gjennomgås og eventuelt revideres hvert år i kommunestyret. I Vefsn kommunes egne prinsipper for godt kommunalt eierskap legges det til grunn at kommunestyret minst én gang i kommunestyreperioden skal behandle egen sak «*Kommunestyrets eierskapsmelding*». Revisors gjennomgang viser at eierskapsmeldingen foreløpig ikke har blitt behandlet i denne kommunestyreperioden, men er foreløpig planlagt til mai 2017. Dersom behandling av eierskapsmelding gjennomføres før neste valg, vil man i Vefsn ha oppfylt kommunens eget prinsipp på dette punktet, men ikke KS' anbefaling om at eierskapsmeldingen bør behandles hvert år.

I Vefsn kommunes prinsipper for godt kommunalt eierskap heter det også at rådmannen årlig skal vurdere behovet for å revidere hele eller deler av meldingen. Da det ikke finnes noen skriftlig dokumentasjon av denne vurderingen, er det vanskelig for revisor å vurdere i hvilken grad dette gjennomføres. Revisor vil derfor anbefale at rådmannen ved årlig vurdering av eiermeldingen dokumenterer sine vurderinger.

2.3.2 Formål med eierskap

Vefsn kommune har en eierskapsmelding som inneholder en oversikt over kommunens eierskap i selskaper og deltakelse i samarbeid, prinsipper for eierstyring, og juridisk styregrunnlag. Eiermeldingen inneholder til en viss grad formål med

²¹ Kommunestyremøte 22.02.2017, referatsaker, sak 0001/17.

²² Kommunalt eierskap, 2011: s. 163.

eierskap, men har ikke en tydelig definert formålsstrategi eller styringsdokumenter for disse selskapene. Selskapenes samfunnsansvar er heller ikke definert.

Innholdet i eierskapsmeldingen oppfyller tre av fem punkter i KS' anbefaling nr. 4. Revisor ønsker å påpeke at den forrige KS-anbefalingen fra 2010²³, som var de gjeldende anbefalinger ved forrige behandling av Vefsn kommunes eierskapsmelding, kun presenterte tre punkter hovedpunkter for eierskapsmeldinger;

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk (prinsipper for eierstyring) og juridiske styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
3. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder vedtektsrevisjon.

Punktet om samfunnsansvar er dermed nytt, og den gamle anbefalingen nr. 2 punkt 2 er skilt ut i to forskjellige punkter. Sett i forhold til den gamle anbefalingen, manglet Eiermeldingen den gang punkt 3: Formålsdiskusjon og selskapsstrategi.

Revisor vil anbefale at gjennomgangen av Eiermeldingen i 2017 i tillegg til oppdatering av eierskap samt den planlagte formålsdiskusjon og selskapsstrategi, også omfatter selskapenes samfunnsansvar.

2.3.3 Utøvelse av eierskap

KS anbefaler som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som kommunens eierrepresentanter i Eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. Oppnevning av sentrale folkevalgte til Eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og Eierorganet. Når en kommune er aksjonær i et selskap, er det i utgangspunktet kommunestyret som er (med-)eieren. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Retten til å representere kommunen/eieren på generalforsamling kan imidlertid delegeres, til for eksempel ordfører. Medlemmer av et representantskap (IKS) er valgt av kommunestyret etter kommunelovens regler, og i motsetning til aksjeloven kan ikke andre møte etter fullmakt.

I første kommunestyremøte etter valget i 2015, ble det foretatt en rekke valg av representanter i nemder, utvalg, styrer og representantskap. Dette er i tråd med KS' anbefaling.

I Vefsn kommunes delegeringsreglement, er ordfører gitt myndighet til å representere Vefsn kommune som aksjeeier i forhold til aksjeselskap kommunen eier aksjer i. I

²³ KS Eierforum, *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.*

tillegg til dette er ordføreren gjennom Eiermeldingen gitt fullmakt til å møte både i aksjeselskaper og i representantskapsmøter i interkommunale selskap.

Det er i tråd med KS' anbefaling at ordføreren er kommunens eierrepresentant, da hovedregelen er at kommunestyret skal oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentant. Da valg av eierrepresentant er fastsatt gjennom delegeringsreglement og eierskapsmelding, er det kommunestyret som via disse dokumentene har oppnevnt ordfører som eierrepresentant.

Revisor finner få formelle retningslinjer for eierrepresentanten, men formannskapet skal behandle innkallinger til generalforsamlinger.

2.3.4 Opplæring

KS anbefaler at kommunene, som en del av folkevalgtopplæringen, bør gjennomføre obligatoriske kurs og/eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til Eierstyring av utskilt virksomhet. Det er viktig at de til enhver tid sittende kommunestyremedlemmene får innsikt i de roller de innehar både som folkevalgt og aksjonær. De folkevalgte må ha bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Det er kommunestyret i sin helhet som er eieren av selskapet.

Revisors gjennomgang viser at de folkevalgte i Vefsn ikke har mottatt opplæring i Eierstyring. Dette strider med KS anbefalinger for Eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

Slik revisor ser det, vil også en oppdatert og mer utfyllende Eiermelding gi kommunestyremedlemmene en bedre mulighet til å sette seg inn i styringsmulighetene som ligger i de ulike Eierrollene, og dermed bidra til økt kunnskap.

Ifølge økonomisjef gjennomføres det orienteringer om/fra selskapene i kommunestyremøter. Revisor mener at dette bidrar til å heve kunnskapen om eierskap og selskapene kommunen eier. Dette er likevel ikke en fullgod erstatning for opplæring i Eierstyring.

2.4 Konklusjon

Revisors gjennomgang viser at Vefsn kommune på enkelte punkter ikke utøver eierskapet i sine selskaper i tråd med etablerte normer for god Eierstyring og kommunens egen Eiermelding. Konklusjonen baserer seg på følgende vurderinger:

- Opplæring i Eierstyring er ikke en del av folkevalgtopplæringen i Vefsn. Kommunen oppfyller dermed ikke KS' anbefaling nr. 1.

- Kommunens eiermelding inneholder oversikt over eierskap, juridisk styringsgrunnlag og prinsipper for eierstyring, men er ikke fullt ut dekkende når det gjelder selskapsstrategier, formålsdiskusjon og selskapenes samfunnsansvar. Kommunen oppfyller dermed kun delvis KS' anbefaling nr. 4.
- KS anbefaler at eierrepresentanter oppnevnes av kommunestyret. Revisors gjennomgang viser at oppnevning av ordfører som eierrepresentant er fastsatt i delegeringsreglement og i eiermelding. Videre oppnevning av representant i diverse utvalg, nemder og representantskap ble gjennomført i første kommunestyremøte etter valget i 2015. Dette er i tråd med KS' anbefaling nr. 7. Det finnes ingen skriftlige føringer for eierrepresentanten, men innkallinger til generalforsamlinger skal behandles i formannskapet.
- Eierskapsmeldingen behandles ikke årlig. Dette er ikke i tråd med KS' anbefaling. Behandling i kommunestyreperioden er planlagt til mai 2017, og dersom dette gjennomføres vil man ha oppfylt kommunens prinsipp 1 for godt kommunalt eierskap. Rådmannens årlige behandling av eierskapsmeldingen kan ikke dokumenteres, og revisor anbefaler at dette bør dokumenteres.

3. HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til ordføreren som eierrepresentant i Vefsn kommune 27.02.2017. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen og økonomisjef 20.03.2017, datert 07.03.2017. Høringssvaret er vedlagt rapporten (vedlegg 5). Høringssvaret har ikke medført endringer i rapporten.

KILDER

Lover og forskrifter:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven) av 25.09.1992
- Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven) av 13.06.1997
- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15.01.2004

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.
- *Selskapskontroll fra A-Å – praktisk veileder,* NKRF 2012
- *KS Eierforum, Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak,* KS, 2010

Annet:

- Eierskapsmelding 2012, Vefsn kommune
- Kommunestyresak 103/15, *Diverse valg i perioden 2015-2019*
- Kommunestyresak 51/2016, *Plan for gjennomføring av selskapskontroll 2016-2019,* 22.06.2016
- Kontrollutvalgssak 27/16, *Plan for gjennomføring av selskapskontroll,* 03.05.2016
- Kontrollutvalgssak 46/16, *Utkast til prosjektplan for selskapskontroll,* 25.10.2016
- Overordnet analyse av kommunens eierskap – Vefsn kommune 2016-2019 (Utarbeidet av Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat.)
- www.gkrs.no
- Vefsn kommunes økonomireglement, vedtatt 19.10.2016 i sak 86/16.
- Vefsn kommunes delegeringsreglement

VEDLEGG 1

KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll²⁴

ANBEFALING 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.

ANBEFALING 2: VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

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

ANBEFALING 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 kryss-subsidiering.

ANBEFALING 4: UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

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

ANBEFALING 5: UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGS-DOKUMENTER

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

ANBEFALING 6: EIERMØTER

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

ANBEFALING 7: EIERORGANETS SAMMEN- SETNING OG FUNKSJON

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

²⁴ http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf, aksessert 26.10.2016

ANBEFALING 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.

ANBEFALING 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.

ANBEFALING 10: VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER

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

ANBEFALING 11: KJØNNMESSIG BALANSE I STYRENE

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

ANBEFALING 12: RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSSTYRENE

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.

ANBEFALING 13: STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL

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

ANBEFALING 14: OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER

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

ANBEFALING 15: HABILITETSVURDERINGER

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

ANBEFALING 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.

ANBEFALING 17: REGISTRERING AV STYREVERV

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

ANBEFALING 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.

ANBEFALING 19: UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

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

ANBEFALING 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

ANBEFALING 21: UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves 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.

VEDLEGG 2

Vefsn kommunes prinsipper for godt kommunalt eierskap

1. Kommunestyret skal minst én gang i kommunestyreperioden behandle egen sak «Kommunestyrets eierskapsmelding». Ut over dette minstekravet skal rådmannen årlig vurdere behovet for å revidere hele eller deler av meldingen.
2. Det skal sammen med øvrige eiere arbeides aktivt med å utforme eierstrategi for den enkelte virksomhet som inneholder:
 - a. Klargjøring av intensjonen med selskapet
 - b. Forutsigbare og kontrollerbare mål og resultatkrav for virksomheten (avkastning på den kapitalen selskapet forvalter, kundetilfredshet, HMS-forhold, likestilling og lignende)
 - c. Rutiner for rapportering
 - d. Klar og forutsigbar utbyttepolitikk
3. Formelt fremmer kommunen sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
 - a. Kommunens representanter på generalforsamling og representantskap skal ivareta den vedtatte eierstrategien.
 - b. Hovedregelen er at det bør utarbeides en aksjonær-/eieravtaler som beskriver forholdet mellom eierne, kjøp og salg av eierandeler, virksomhetens formål og valg av styret.
4. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap.
 - a. Det skal tilstrebes åpenhet rundt virksomheten
 - b. Det skal være åpenhet rundt eierkommunens valg av styremedlemmer
 - c. Det skal være åpenhet rundt godtgjørelse til styret
5. Valg av kommunens representanter i de ulike selskapsorganer skal ta hensyn til
 - a. Virksomhetens eller samarbeidets behov for kompetanse og mangfold
 - b. Eiernes behov for oppfølging av selskapets virksomhet
 - c. Virksomhetens formål og behov samt styrets totale sammensetning
6. Kommunestyret vil medvirke til at styrende organer er likestilte i kjønnsrepresentasjon
7. Alle som påtar seg styreverv for kommunale virksomheter forventes å registrere seg i styrevervregisteret.
8. En bør unngå å oppnevne representanter fra kommunen, hvor det er sannsynlig at vedkommende gjentatte ganger kan komme i konflikt med virksomhetens / samarbeidets habilitetsbestemmelser.
9. Vefsn kommunestyre vil legge til rette for at kommunale styremedlemmer får nødvendig opplæring.
10. Det utarbeides rapporteringsrutiner, for å sikre at kommunestyret eller det organ kommunestyret utpeker, får all vesentlig informasjon om virksomheten.
11. Kommunestyret skal sikre at virksomhetene undergis nødvendig tilsyn og kontroll, gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

12. Ved behov etableres det eiermøter i virksomheter med flere eiere, hvor eierne kan drøfte felles eierstyring og sikre god dialog med kommunens representanter.
13. Det skal etableres tydelige krav til virksomhetene i forhold til likebehandling av eierne, styrets arbeid, samt etiske retningslinjer og samfunns- og miljøbevisst drift.
14. Selskapene skal gi dekkende informasjon i god om saker som er til behandling. Saksdokumentene skal være utførlige nok til at eierne kan ta stilling til alle saker som skal behandles.
15. Innkalling og saksdokumenter til generalforsamling og representantskap sendes minst fire uker før møtet holdes.

VEDLEGG 3

Hentet fra årsregnskapet 2015:

Note 6A Aksjer og andeler.

Konto(T)	Regnskap 15	Regnskap 14
Biblioteksentralen 11 andeler	3	3
Innskudd KLP Vefsn Kommune	26 955	24 290
Innskudd KLP Revisjon	566	566
Prebio a/s	129	129
Helgeland Reiseliv as	200	200
aNDEL I KOMREV TRØNDELAG IKS	96	0
Egedesgt 48 2 andeler	1	1
Helgelandskraft A/s	54 936	54 936
Samisk Avis 6 andeler a kr 50	1	1
Andel i SHMIL	482	482
Allskog BA andel	42	42
Helgeland Lufthavn A/S aksjekjøp	500	500
Mosjøen Boligbyggelag A/L andeler	5 253	5 253
Kommunekraft AS	1	1
Helgeland Industrier 179 aksjer a kr 1000	179	179
Vefsnlaks A/S 10 aksjer a kr 500	5	5
Helgelandskrysset 250 aksjer a kr 1000	250	250
Vefsn Samdriftskjøkken	155	155
Sum	89 754	86 993

Verdien på alle aksjer og andeler er vurdert til anskaffelseskost.

VEDLEGG 4

Hentet fra årsregnskapet 2016:

Note 6A Aksjer og andeler.

Selskap	Regnskap 2016	Regnskap 2015
Biblioteksentralen 11 andeler	3	3
Innskudd KLP Vefsn Kommune	29 746	26 955
Innskudd KLP Revisjon	1 024	566
Prebio a/s	129	129
Helgeland Reiseliv as	200	200
Andel i Komrev Trønderlag IKS	96	96
Kinoalliansen as	5	0
Egedesgt 48 2 andeler	0	0
Helgelandskraft A/s	54 936	54 936
Samisk Avis 6 andeler a kr 50	0	0
Andel i SHMIL	482	482
Allskog SA andel	42	42
Helgeland Lufthavn A/S aksjekjøp	0	500
Mosjøen Boligbyggelag A/L andeler	5 253	5 253
Kommunekraft AS	1	1
Helgeland Industrier 179 aksjer a kr 1000	179	179
Vefsnlaks A/S 10 aksjer a kr 500	5	5
Helgeland Veitvikling AS 250 aksjer a kr 1000	250	250
Vefsn Samdriftskjøkken	310	155
Sum	92 661	89 753

Verdien på alle aksjer og andeler er vurdert til anskaffelseskost. I år er det kjøpt andeler i Kommunenes Landspensjonskasse for kr 3.247.000, kjøpt aksjer i Vefsn Samdriftskjøkken as for 155.000 og for kr 5.000 i Kinoalliansen as. Aksjeposten i Helgeland Lufthavn as er nedskrevet til kr 0.

VEDLEGG 5



KomRev Trøndelag IKS
Postboks 2565

7735 STEINKJER

Dato: 07.03.2017
Saksb: Asle Gammelli
Tlf:
Saknr: 17/877
Deres ref.:

Svar høringsutkast - generell eierskapskontroll i Vefsn

Vi kan ikke se at det foreligger faktafeil i rapporten og vi vil følge opp de anførsler som fremkommer i kap 2.4 «Konklusjon» i forslaget til ny eierskapsmelding.

Med vennlig hilsen

Erlend Eriksen
rådmann

Asle Gammelli
økonomisjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor ikke signert

Kopi til:

Vedlegg:



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

www.krt.no