



Overordnet eierskapskontroll

EIDSKOG KOMMUNE – 2021/2022

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Forord – om rapporten

Denne rapporten er innledningsvis bygget opp med et kort sammendrag som angir revisors hovedkonklusjon og anbefalinger fra den overordnede eierskapskontrollen.



I rapporten er det benyttet en «trafikklysmode» for å illustrere hva revisor anser er i henhold til krav innen området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav innen området. Hver vurdering er merket med henholdsvis grønt, gult og rødt.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner i rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold.

Rapporten er bygget opp etter krav i NKRFs standard for eierskapskontroll (RSK 002). Dette innebærer minstekravene til:

- Sammendrag
- Bakgrunn for bestillingen (kap. 1)
- Formål, problemstillinger og avgrensning (kap. 2)
- Vurderingskriterier (vedlegg A)
- Metodebruk (kap. 3)
- Presentasjon av data og vurderinger (kap. 4-6)
- Konklusjon (kap. 7) og anbefalinger (kap. 8)
- Ordførerens og rådmannens uttalelse til rapporten (kap. 9)
- Referanser (kap. 10)

Kjetil Kalager har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Jo Erik Skjeggstad har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har vært tillagt oppgaven med å kvalitetssikre arbeidet. Revisjonen ønsker å takke kommunen for god tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet.

Løten, den 10. mars 2022

Jo Erik Skjeggstad
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kjetil Kalager
Forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Bakgrunn for bestillingen	6
2 Formål, problemstillinger og avgrensning.....	6
3 Metodebruk.....	7
4 Problemstilling 1 – Regler og føringer for eierskapsoppfølging.....	8
4.1 Kriterier for problemstilling 1.....	8
4.2 Innhentede data	8
4.3 Revisors vurdering.....	10
5 Problemstilling 2 – Oppfølging av kommunens føringer.....	12
5.1 Kriterier for problemstilling 2.....	12
5.2 Innhentede data	12
5.3 Revisors vurdering.....	15
6 Problemstilling 3 – Rapportering og kommunikasjon	17
6.1 Kriterier for problemstilling 3.....	17
6.2 Innhentede data	18
6.3 Revisors vurdering.....	19
7 Konklusjon	21
8 Anbefalinger	23
9 Ordførerens og rådmannens uttalelse til rapporten.....	24
10 Referanser.....	26
Vedlegg A: Vurderingskriterier	27

Forsidebilde: Eidskog kommune – «sommermagasin 3»

Sammendrag

Kontrollutvalget i Eidskog kommune vedtok i møte den 6. mai 2021, jf. sak 33/21, å bestille en overordnet eierskapskontroll rettet mot kommunens eierskapsforvaltning. Den overordnede eierskapskontrollen inngår som et emne i kontrollutvalgets plan for eierskapskontroll (2021-2024).

Formålet med den overordnede eierskapskontrollen er å undersøke hva slags overordnet system, retningslinjer og føringer kommunen har for eierskapsforvaltning, samt hvordan kommunen følger opp at disse etterleves. Dette skal belyses i form av følgende problemstillinger:

1. Har kommunen et overordnet system, tydelige retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt?
2. Hvordan sikrer kommunen at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse?
3. Er det opprettet rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen?

I den overordnede eierskapskontrollen er det benyttet dokumentanalyse og intervju som metode. Eierskapskontrollens innhentede data er vurdert opp mot kriterier utledet fra kommuneloven og KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

Med bakgrunn i vurderingene som er foretatt i relasjon til hver problemstilling, er revisors samlede konklusjon at Eidskog kommune har etterlevd de fastsatte kriteriene på en jevnt over tilfredsstillende måte. Revisor fremmer samtidig enkelte anbefalinger:

- Kommunen bør gjennomføre opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden. Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.
- Det fremlegges pr. idag ikke en årlig rapport til kommunestyret eller formannskapet om tilstanden i selskapene. Revisor anbefaler at dette foretas etter KS anbefaling nummer 4.
- Ved behov foretar kommunen revisjon av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap. Revisor finner imidlertid ikke at det foreligger rutiner som sikrer systematisk gjennomgang og eventuell revidering av styringsdokumenter og avtaler. Det anbefales at en slik rutine etableres.

- Kommunen har ikke nedfelt noe formelt krav i sine strategidokumenter om at bruk av valgkomité skal fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen. Revisor vil anbefale at kommunen sikrer dette, herunder at det utarbeides retningslinjer for komitéens arbeid som ivaretar kompetansebehovet i selskapsstyrene.
- I undersøkelsen blir det opplyst at ikke alle selskaper etterlever innkallingsfrister til generalforsamlinger eller representantskapsmøter. Revisor anbefaler at kommunen sikrer at dette etterleveres for fremtiden.

1 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav d skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper m.v. (eierskapskontroll).

Kontrollutvalget i Eidskog kommune vedtok i møte den 6. mai 2021, jf. sak 33/21, å bestille en overordnet eierskapskontroll rettet mot kommunens eierskapsforvaltning. Den overordnede eierskapskontrollen inngår som et emne i kontrollutvalgets plan for eierskapskontroll (2021-2024).

2 Formål, problemstillinger og avgrensning

Formålet med den overordnede eierskapskontrollen er å undersøke hva slags overordnet system, retningslinjer og føringer kommunen har for eierskapsforvaltning, samt hvordan kommunen følger opp at disse etterleves. Dette skal belyses i form av følgende problemstillinger:

1. Har kommunen et overordnet system, tydelige retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt?
2. Hvordan sikrer kommunen at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse?¹
3. Er det opprettet rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen?

En overordnet eierskapskontroll vil omfatte felles systemer, retningslinjer og føringer for de selskaper m.v. hvor kommunen har eierinteresser. Spesielle forhold og den enkelte eierrepresentants oppfølging i enkeltselskaper, er ikke omfattet av denne kontrollen, men må gjennomføres som egne eierskapskontroller.

Hvordan kommunens systemer og rutiner fungerer i praksis vil ikke kunne besvares fullt ut i denne kontrollen. Det anbefales å i tillegg gjennomføre eierskapskontroller for et utvalg av selskaper. Dette kan for eksempel foretas samtidig med forvaltningsrevisjoner i selskapene, noe som også anses å være rasjonelt med hensyn til tidsbruk.

¹ Problemstilling 2 er noe justert i forhold til angitt problemstilling i prosjektplanen. Dette for å oppnå en mer hensiktsmessig inndeling etter fastsatte vurderingskriterier. Justeringen har ingen betydning for innretningen eller omfanget av kontrollen.

3 Metodebruk

Det er hva problemstillingen ønsker å undersøke som bør avgjøre metodevalget (Holme og Solvang: 1996). I denne eierskapskontrollen er dokumentanalyse og intervju vurdert som mest relevant for å fremskaffe nødvendig informasjon. All informasjon i undersøkelsen er forøvrig innhentet mellom oktober 2021 og februar 2022.

Mye av undersøkelsens datagrunnlag bygger på skriftlig materiale, slik at dokumentanalyse vurderes som en hensiktsmessig metode. I dokumentanalysen er det foretatt en gjennomgang av innhentede dokumenter fra kommunen, herunder:

- Kommunens eierskapsmelding
- Regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen
- Vedtak i politiske organ som omhandler eierskapsforvaltning
- Reglement for politiske organer i Eidskog kommune
- Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Eidskog kommune

Utover dokumentanalysen er det gjennomført et supplerende fellesintervju med ordføreren og rådmannen. Referatet fra intervjuet har blitt verifisert av respondentene.


Eierskapskontrollen er gjennomført i samsvar med NKRFs standard for eierskapskontroll (RSK 002).


4 Problemstilling 1 – Regler og føringer for eierskapsoppfølging


- **Har kommunen et overordnet system, tydelige retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt?**
-


4.1 Kriterier for problemstilling 1

I det følgende fremkommer en tabell med de kriterier revisor har benyttet for å besvare problemstillingen og revisors vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledelse av kriterier, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriterium. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt nedenfor. Leseren gjøres derfor oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

 [Kriterium 1](#) Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding. Meldingen inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommunen har interesser i, samt kommunens formål med sine interesser.

 [Kriterium 2](#) Eierskapsmeldingen reflekterer også styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i.

 [Kriterium 3](#) Det er fastsatt hvordan eierstyringen i kommunen skal organiseres og kommunen har rutiner for gjennomføringen.

 [Kriterium 4](#) Prinsipper, beskrivelser og eventuelle rutiner bør omhandle de råd som berøres i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll: Altså anbefalt praksis.

4.2 Innhentede data

Eidskog kommunes eierskapsmelding er tilgjengelig for allmennheten i kommunens nettarkiv, men må søkes spesifikt etter.

Eierskapsmeldingen består av tre hoveddeler. Meldingens første del beskriver kommunens eierskapspolitikk og angir generelle føringer og prinsipper for hvordan kommunen skal opptre som eier. Det fremkommer at eierskapsmeldingen skal danne grunnlag for en bevisst og prinsipiell eierskapspolitikk hvor kommunens eierskap og samfunnsansvar blir synliggjort gjennom aktiv politisk styring av eierinteressene i selskapene. Videre angis prinsipper for å opprette eller delta i selskaper,

kriterier for kommunens selskapsdeltakelse, kommunens forventninger til selskapene, samt avklaringer relatert til etikk og habilitet.

Meldingens del to definerer de ulike organisasjonsformene for kommunal virksomhet, herunder tilhørende rolleavklaringer, ansvar og krav. I meldingens tredje del fremlegges det en oversikt over selskaper, interkommunale samarbeid og andre virksomheter som kommunen har interesser i. Kommunen har i de fleste tilfeller, angitt formål og eierstrategi knyttet til det enkelte engasjement, men ordføreren tilkjenner at målet er å oppdatere og videreutvikle eierskapsmeldingen innen området.

Til sammen er det 27 virksomheter beskrevet i eierskapsmeldingens tredje del. Disse organisasjonene er aksjeselskaper (AS), interkommunale selskaper (IKS), vertskommunesamarbeid, samvirkeforetak (SA), andelslag (AL), samt offentlig pensjonsordning (KLP). Eidskog kommune har for tiden ingen kommunale foretak (KF).

I Eidskog kommune utøves i hovedsak eierstyringen av formannskapet, noe som også er nedfelt i eierskapsmeldingen og kommunens reglement for politiske organer. Det er opprettet et eierskapssekretariat som består av ordføreren, varaordføreren og rådmannen. Dette er et saksforberedende organ som klargjør saker til behandling i formannskapet. Sekretariatet besørger at relevante saker og dokumenter meldes opp til formannskapet. I sekretariatets møter foregår det gjensidig informasjonsutveksling, drøfting og diskusjoner.

Utover eierskapsmeldingen for Eidskog kommune foreligger en ny regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen. Den gjelder for kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes, også benevnt Kongsvingerregionen. Den regionale eierskapsmeldingen ble tiltrådt av Eidskog kommunestyre den 5. oktober 2021, jf. sak 42/21. Meldingen tar sikte på å fremme bevisstgjøring, kunnskap og utvikling av regionens felles eierstrategier. Således er en regional eierskapsmelding og strategi viktig for å utøve eierskap i samspill med andre, men erstatter ikke kommunens egen eierskapsmelding.

Den regionale eierskapsmeldingen skal bidra til å sikre at kommunene i Kongsvingerregionen fremstår som ryddige, tydelige og samfunnsansvarlige eiere, og skal være et fundament for god eierstyring. I meldingen blir det vektlagt at eierstyringen skal fokusere på høy integritet og god etisk utøvelse av eierrollen.

Den regionale eierskapsmeldingen er todelt i sin oppbygging. Første del omhandler overordnede prinsipper for eierstyring og legger grunnlag for felles eierskapspolitikk og felles føringer. Del to inneholder en oversikt over de virksomheter som eies av to eller flere kommuner i regionen. De


oppgave- og tjenestesamarbeid som ikke er en formell juridisk enhet, er valgt ut med utgangspunkt i regional betydning². Virksomhetene er beskrevet med formål, rettslige og administrative rammer, informasjon om ledelse/styre/representantskap, kommunenes eierandeler og kort informasjon om den økonomiske status.

I både den kommunale og regionale eierskapsmeldingen er det vist til en del krav og kriterier ved eierskap og oppgavefelleskap. Det dreier seg for eksempel om at selskapene: Viser åpenhet i sin forvaltning, tilfredsstillende normale krav til HMS og at de har en godt organisert arbeidsgiverfunksjon, at de følger etiske retningslinjer som er på lik linje som kommunenes egen virksomhet, at de har klare retningslinjer som hindrer sosial dumping, at de har klare mål og retningslinjer for miljømessig og bærekraftig drift, og at de er bevisst sitt samfunnsansvar i forhold til normal forretningsdrift og virksomhetsutvikling.

4.3 Revisors vurdering


4.3.1 Eierskapsmelding

Revisor har kontrollert at kommunens eierskapsmelding inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, samt oversikt over selskaper og foretak og andre virksomheter som kommunen har interesser i. Kommunen har i de fleste tilfeller, angitt formål og eierstrategi knyttet til det enkelte engasjement, men ordføreren tilkjenner at målet er å oppdatere og videreutvikle eierskapsmeldingen innen området. Etter revisors vurdering er kriterium nummer 1 etterlevd i all hovedsak.

 Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding. Meldingen inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommunen har interesser i.

4.3.2 Interkommunale samarbeid o.l.


Revisor mener at kriterium nummer 2 er etterlevd. Ved siden av Eidskog kommunes egen eierskapsmelding har kommunen tiltrådt en regional eierskapsmelding som gir føringer for styring av interkommunale og regionale samarbeid, og som er et supplement til de tanker kommunens egen eierskapsmelding beskriver om styringen av interkommunale samarbeider.

 Eierskapsmeldingen reflekterer også styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i.

² Regional betydning er ifølge den regionale eierskapsmeldingen målt ut ifra antall brukere, økonomisk bidrag og aktivitetsnivå.


4.3.3 Rutine for eierstyring

Etter revisors vurdering er kriterium nummer 3 etterlevd. Både den kommunale og regionale eierskapsmeldingen inneholder klare føringer for eierstyring. Det er opprettet et eierskapssekretariat som består av ordføreren, varaordføreren og rådmannen. Dette er et saksforberedende organ som klargjør saker til behandling i formannskapet. Sekretariatet besørger at relevante saker og dokumenter meldes opp til formannskapet. I sekretariatets møter foregår det gjensidig informasjonsutveksling, drøfting og diskusjoner.

 Det er fastsatt hvordan eierstyringen i kommunen skal organiseres og kommunen har rutiner for gjennomføringen.

4.3.4 Eierskapsprinsipper

Revisor mener at kriterium nummer 4 er etterlevd. Både den kommunale eierskapsmeldingen og den regionale eierskapsmeldingen samsvarer med anbefalt praksis fra KS innen området.


 Prinsipper, beskrivelser og eventuelle rutiner bør omhandle de råd som berøres i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll: Altså anbefalt praksis.


5 Problemstilling 2 – Oppfølging av kommunens føringer


- **Hvordan sikrer kommunen at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse?**
-


5.1 Kriterier for problemstilling 2

I det følgende fremkommer en tabell med de kriterier revisor har benyttet for å besvare problemstillingen og revisors vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledelse av kriterier, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriterium. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt nedenfor. Leseren gjøres derfor oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

 [Kriterium 5](#) Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden.

 [Kriterium 6](#) Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.

 [Kriterium 7](#) Kommunen har i strategidokumentene som gjelder eierskapsforvaltning, satt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styre bør skje ved anvendelse av valgkomité. Videre bør det utarbeides retningslinjer for komitéens arbeid som sikrer kompetansebehovet i selskapsstyrene.

 [Kriterium 8](#) Kommunen har konkretisert hvilke krav den som eier, stiller til selskapsstyrene når det opplæringsarbeid, evaluering og rapportering. Det sikres at kravene følges opp i eierorganene.

5.2 Innhentede data

I flere tidligere kommunestyreperioder har det blitt gjennomført regional folkevalgtopplæring knyttet til eierskap i Kongsvingerregionen, men ikke i inneværende periode (koronapandemien har blant annet lagt begrensninger). Denne opplæringen er blant annet ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.

Ordføreren tilkjennegir overfor revisor, at hun vil ta initiativ til at det også for fremtiden arrangeres regional opplæring i eierskapsforvaltning, men dette vil samtidig bero på de andre kommunene i regionen. Denne opplæringen vil i særlig grad være relevant for formannskapsmedlemmene, men alle kommunestyrerepresentantene vil samtidig få anledning til å delta. Kommunestyret har delegert mye av eierskapsoppfølgingen til formannskapet, noe som også er nedfelt i eierskapsmeldingen og reglement for politiske organer i Eidskog kommune.

I Eidskog kommunes eierskapsmelding er det inntatt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Det fremkommer at styremedlemmene skal velges ut ifra selskapets samlede interesser, herunder at det skal vektlegges at styremedlemmenes kompetanse utfyller hverandre, slik at styret innehar komplementær kompetanse innenfor alle fagområder som er nødvendig for selskapet. Det skal videre sikres nødvendig kjønnsmessig representasjon i alle styrer, og det blir opplyst at numeriske varamedlemmer er å foretrekke fremfor personlige. Vurdering av habilitetsspørsmål beskrives også som viktig i eierskapsmeldingen. I denne forbindelse beskrives det som sentralt å sikre åpenhet rundt mulige rollekonflikter.

Ordføreren tilkjennegir overfor revisor, at det er fokus på at selskapsstyrene bør oppnevnes med bakgrunn i innstilling fra valgkomité. I mange tilfeller anvendes valgkomité, men kommunen har ikke nedfelt noe formelt krav i sine strategidokumenter om at bruk av valgkomité skal vedtektsfestes eller fastsettes i selskapsavtalen.

Av eierskapsmeldingen går det frem at det stilles følgende generelle kompetansekrav til styremedlemmene:

- God økonomisk innsikt
- God kjennskap til selskapets virksomhet
- Personlig integritet
- God gjennomføringsevne
- Styrekompetanse

Kommunens eierskapsmelding fastsetter at det skal gjennomføres opplæring ved valg av nye styremedlemmer. I opplæringen skal det legges vekt på å gi en grundig innføring i styrets arbeidsform, herunder skillet mellom strategiske oppgaver, kontrolloppgaver, organiseringsoppgaver og styrets egenoppgaver.

Strategiske oppgaver

- Utvikling av forretningsidé
- Utarbeidelse av visjon for selskapet

- Utarbeidelse av et verdigrunnlag for selskapet
- Utarbeidelse av strategiske mål og handlingsplaner for selskapet

Kontrolloppgaver

- Oppfølging av lovpålagte oppgaver
- Følge opp rapportering fra administrasjonen
- Målstyring
- Økonomioppfølging
- Risikoanalyser

Organiseringsoppgaver

- Påse/vurdere at organisasjonen er riktig organisert
- Vurdere ressursituasjonen i selskapet
- Definere daglig leders oppgaver og ansvar

Styrets egenoppgaver

- Vurdere sammensetningen av styrerepresentanter
- Sikre nødvendig tverrfaglig kompetanse
- Sikre åpenhet og tillit innad i styret

Alle selskaper skal i henhold til eierskapsmeldingen, oversende årsrapport til kommunen. På bakgrunn av rapportene skal formannskapet hver høst foreta en vurdering av kommunens videre engasjement.

Utover ovennevnte bruker formannskapet å gjennomføre en årlig eierskapsdag der de ulike selskapene presenterer seg og orienterer om aktuelle saker. Kommunen kan også som eier, be om særskilt statusrapportering fra alle selskaper, jf. eierskapsmeldingen.


I både den kommunale og regionale eierskapsmeldingen blir det understreket at meldingene skal bidra til at det skal stilles konkrete krav til styrene og etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid.

I Eidskog kommune er det, som nevnt i punkt 4.2, opprettet et eierskapssekretariat. Sekretariatet, som består av ordføreren, varaordføreren og rådmannen, klargjør saker til behandling i formannskapet, hvilket utgjør kommunens organ for eierskapsoppfølging. Eksempelvis kan formannskapet instruere kommunens eierrepresentanter i det enkelte selskap, noe som vil si at representantene stiller med bundet mandat. Videre er som regel minst ett formannschaftsmedlem representert i det enkelte selskaps eierorgan. Dette er erfarne personer som ordføreren opplever å ha god kontakt med.

5.3 Revisors vurdering


5.3.1 Opplæring tidlig i valgperioden

Etter revisors vurdering er kriterium nummer 5 delvis etterlevd. I flere tidligere kommunestyreperioder har det blitt gjennomført regional folkevalgtopplæring knyttet til eierskap i Kongsvingerregionen, men ikke i inneværende periode (koronapandemien har blant annet lagt begrensninger). Ordføreren tilkjenner overfor revisor, at hun vil ta initiativ til at det også for fremtiden arrangeres regional opplæring i eierskapsforvaltning, men dette vil samtidig bero på de andre kommunene i regionen. Denne opplæringen vil i særlig grad være relevant for formannskapsmedlemmene, men alle kommunestyrerepresentantene vil samtidig få anledning til å delta

 Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden.

5.3.2 Opplæring i tråd med gjeldende krav

Revisor mener at kriterium nummer 6 er etterlevd i intensjonen, selv om det så langt ikke er gjennomført eierskapsopplæring i inneværende kommunestyreperiode. Det er sentralt at opplæringen blant annet gir generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.

 Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.

5.3.3 Sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene

Etter revisors vurdering er kriterium nummer 7 delvis etterlevd. I Eidskog kommunes eierskapsmelding er det inntatt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Det fremkommer at styremedlemmene skal velges ut ifra selskapets samlede interesser, herunder at det skal vektlegges at styremedlemmenes kompetanse utfyller hverandre, slik at styret innehar komplementær kompetanse innenfor alle fagområder som er nødvendig for selskapet. Videre inneholder eierskapsmeldingen en del generelle kompetansekrav til styremedlemmene.

Ordføreren tilkjenner overfor revisor, at det er fokus på at selskapsstyrene bør oppnevnes med bakgrunn i innstilling fra valgkomité. I mange tilfeller anvendes valgkomité, men kommunen har ikke nedfelt noe formelt krav i sine strategidokumenter om at bruk av valgkomité skal vedtekstfestes eller fastsettes i selskapsavtalen.

Kommunen har i strategidokumentene som gjelder eierskapsforvaltning, satt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styre bør skje ved anvendelse av valgkomité. Videre bør det utarbeides retningslinjer for komitéens arbeid som sikrer kompetansebehovet i selskapsstyrene.

5.3.4 Målkrav og kontroll

Revisor mener at kriterium nummer 8 er etterlevd. Kommunens eierskapsmelding fastsetter at det skal gjennomføres opplæring ved valg av nye styremedlemmer. I opplæringen skal det legges vekt på å gi en grundig innføring i styrets arbeidsform, herunder skillet mellom strategiske oppgaver, kontrolloppgaver, organiseringsoppgaver og styrets egenoppgaver.

Alle selskaper skal i henhold til eierskapsmeldingen, oversende årsrapport til kommunen. På bakgrunn av rapportene skal formannskapet hver høst foreta en vurdering av kommunens videre engasjement.

Utover ovennevnte bruker formannskapet å gjennomføre en årlig eierskapsdag der de ulike selskapene presenterer seg og orienterer om aktuelle saker. Kommunen kan også som eier, be om særskilt statusrapportering fra alle selskaper.

I både den kommunale og regionale eierskapsmeldingen blir det understreket at meldingen skal bidra til at det skal stilles konkrete krav til styrene og etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid.

Organiseringen av eierskapsforvaltningen i Eidskog kommune medvirker til en tett oppfølging overfor selskapene. Eierskapssekretariatet, som består av ordføreren, varaordføreren og rådmannen, klargjør saker til behandling i formannskapet, hvilket utgjør kommunens organ for eierskapsoppfølging. Videre er som regel minst ett formannschaftsmedlem representert i det enkelte selskaps eierorgan.






Kommunen har konkretisert hvilke krav den som eier, stiller til selskapsstyrene når det opp læringsarbeid, evaluering og rapportering. Det sikres at kravene følges opp i eierorganene.

6 Problemstilling 3 – Rapportering og kommunikasjon

- **Er det opprettet rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen?**
-

6.1 Kriterier for problemstilling 3

I det følgende fremkommer en tabell med de kriterier revisor har benyttet for å besvare problemstillingen og revisors vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledelse av kriterier, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriterium. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt nedenfor. Leseren gjøres derfor oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- | | | |
|---|------------------------------|---|
|  | Kriterium 9 | Eierskapsmelding behandles i kommunestyret minst én gang i valgperioden. |
|  | Kriterium 10 | Dersom det ikke legges frem årlige eierskapsmeldinger, legges det frem en årlig rapport om tilstanden for selskapene (økonomi og spesielle saker). |
|  | Kriterium 11 | At det jevnlig foretas revidering av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap. |
|  | Kriterium 12 | Kommunen oppnevner som hovedregel, sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og sikrer representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte. |
|  | Kriterium 13 | Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter tas inn i selskapsvedtekter/selskapsavtaler. Dette med tanke på at kommunen skal sikres tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker. |

6.2 Innhentede data

Eidskog kommunes eierskapsmelding ble sist behandlet og vedtatt av kommunestyret den 20. november 2018, jf. sak 93/18. Det fremkommer av undersøkelsen at kommunen planlegger å legge frem en ny revidert eierskapsmelding for behandling i kommunestyret i 2022.

Den regionale eierskapsmeldingen for Kongsvingerregionen ble tiltrådt av Eidskog kommunestyre den 5. oktober 2021, jf. sak 42/21. Det blir opplyst at kommunen har avventet å revidere den lokale eierskapsmelding til den regionale meldingen var utarbeidet. Dette fordi sentrale oppdateringer ville bli utarbeidet som en del av den regionale eierskapsmeldingen, og deretter innarbeidet i kommunens lokale melding. Ved behov foretar kommunen også revisjon av øvrige styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap.

Det gis løpende skriftlig og muntlig informasjon til formannskapet om ulike eierskaps spørsmål, herunder vedlegges innkallinger og referater fra møter i eierorgan og selskapsstyrer. Saker som krever politisk behandling legges frem for formannskapet, og sendes eventuelt videre til kommunestyret ved behov. Kommunestyret har, som nevnt i punkt 5.2, delegert mye av eierskapsoppfølgingen til formannskapet, noe som også er nedfelt i eierskapsmeldingen og reglement for politiske organer i Eidskog kommune. Det blir samtidig opplyst at kommunen søker å legge frem selskapenes årsmeldinger som orienteringssaker for kommunestyret.

I generalforsamlinger deltar ordføreren og varaordføreren som kommunens representanter. Ordføreren deltar ikke i representantskapsmøter, men denne oppgaven er som hovedregel fordelt på øvrige formannsmedlemmer. Kommunen har oppnevnt varamedlemmer til samtlige representantskap, og det blir opplyst at kommunen i regelen pleier å delta på alle møter i eierorganene. Undertiden gjennomføres det også eiermøter som et supplement til generalforsamlinger og representantskapsmøter. I den regionale eierskapsmeldingen blir det samtidig understreket at det bør avholdes regelmessige eiermøter for informasjonsutveksling.

Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter er inntatt i kommunens eierskapsmelding, og i den regionale eierskapsmeldingen blir det understreket at innkallingsfristene også bør fremkomme av selskapsvedtektene/selskapsavtalene.

I kommunens eierskapsmelding går følgende frem om innkallingsfrister:

Aksjeselskaper

I aksjeselskaper skal saksdokumenter til generalforsamling oversendes minst fire uker før generalforsamling avholdes. Generalforsamlingen skal være avholdt senest første juli hvert år om annet ikke er angitt. Ekstraordinær generalforsamling kan innkalles med minimum 8 dagers varsel.

Interkommunale selskaper

For interkommunale selskaper skal innkalling og saksdokumenter til representantskapsmøtet oversendes minst fire uker før møtet skal avholdes. Ekstraordinært representantskapsmøte kan innkalles med minimum 8 dagers varsel.

I undersøkelsen blir det opplyst at ikke alle selskaper etterlever ovennevnte innkallingsfrister, slik at det er behov for noe forbedring innen området. Det blir tilkjennegitt at det er sentralt at kommunen sikres nødvendig tid til å behandle selskapenes saker forsvarlig.

6.3 Revisors vurdering


6.3.1 Behandling av eierskapsmelding

Etter revisors vurdering er kriterium nummer 9 etterlevd. Eidskog kommunes eierskapsmelding ble sist behandlet og vedtatt av kommunestyret den 20. november 2018 (valgperioden 2015 – 2019). Det fremkommer av undersøkelsen at kommunen planlegger å legge frem en ny revidert eierskapsmelding for behandling i kommunestyret i 2022 (valgperioden 2019 – 2023).

 Eierskapsmelding behandles i kommunestyret minst én gang i valgperioden.

6.3.2 Årlig rapport

Revisor mener at kriterium nummer 10 er delvis etterlevd. Det fremlegges ikke pr. idag en årlig rapport, men formannskapet mottar løpende informasjon om ulike eierskaps spørsmål. Saker som krever politisk behandling legges frem for formannskapet, og sendes eventuelt videre til kommunestyret ved behov. Det blir opplyst at kommunen søker å legge frem selskapenes årsmeldinger som orienteringssaker for kommunestyret.

 Dersom det ikke legges frem årlige eierskapsmeldinger, legges det frem en årlig rapport om tilstanden for selskapene (økonomi og spesielle saker).

6.3.3 Revidering av avtaler

Etter revisors vurdering er kriterium nummer 11 delvis etterlevd. Det fremkommer at kommunen ved behov, reviderer styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap. Revisor finner imidlertid ikke at det foreligger rutiner som sikrer systematisk gjennomgang og eventuell revidering av styringsdokumenter og avtaler.

 At det jevnlig foretas revidering av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap.

6.3.4 Representasjon i eierorganer

Revisor mener at kriterium nummer 12 er etterlevd. I generalforsamlinger deltar ordføreren og varaordføreren som kommunens representanter. Ordføreren deltar ikke i representantskapsmøter, men denne oppgaven er som hovedregel fordelt på øvrige formannskapsmedlemmer. Kommunen har oppnevnt varamedlemmer til samtlige representantskap, og det blir opplyst at kommunen i regelen pleier å delta på alle møter i eierorganene.

■ Kommunen oppnevner som hovedregel, sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og sikrer representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.

6.3.5 Bestemmelser om innkallingsfrister

Etter revisors vurdering er kriterium nummer 13 delvis etterlevd. Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter er inntatt i kommunens eierskapsmelding, og i den regionale eierskapsmeldingen blir det understreket at innkallingsfristene også bør fremkomme av selskapsvedtektene/selskapsavtalene.

I undersøkelsen blir det opplyst at ikke alle selskaper etterlever ovennevnte innkallingsfrister, slik at det er behov for noe forbedring innen området. Det blir tilkjennegitt at det er sentralt at kommunen sikres nødvendig tid til å behandle selskapenes saker forsvarlig.

■ Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter tas inn i selskapsvedtekter/selskapsavtaler. Dette med tanke på at kommunen skal sikres tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.

7 Konklusjon

Med bakgrunn i vurderingene som er foretatt i relasjon til hver problemstilling, er revisors samlede konklusjon at Eidskog kommune har etterlevd de fastsatte kriteriene på en jevnt over tilfredsstillende måte. I det følgende angis revisors oppsummerte vurdering knyttet til hver problemstilling:

Problemstilling 1 – Regler og føringer for eierskapsoppfølging

Revisors gjennomgang viser at Eidskog kommune har utarbeidet en eierskapsmelding etter gjeldende krav og anbefalinger. Ved siden av Eidskog kommunes egen eierskapsmelding har kommunen tiltrådt en regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen. Både den kommunale og regionale eierskapsmeldingen inneholder klare føringer for eierstyring.

Problemstilling 2 – Oppfølging av kommunens føringer

I flere tidligere kommunestyreperioder har det blitt gjennomført regional folkevalgtopplæring knyttet til eierskap i Kongsvingerregionen, men ikke i inneværende periode (koronapandemien har blant annet lagt begrensninger). Denne opplæringen er blant annet ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.

Ordføreren tilkjennegir overfor revisor, at hun vil ta initiativ til at det også for fremtiden arrangeres regional opplæring i eierskapsforvaltning, men dette vil samtidig bero på de andre kommunene i regionen.

I Eidskog kommunes eierskapsmelding er det inntatt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Eierskapsmelding fastsetter at det skal gjennomføres opplæring ved valg av nye styremedlemmer.

Ordføreren tilkjennegir at det er fokus på at selskapsstyrene bør oppnevnes med bakgrunn i innstilling fra valgkomité. I mange tilfeller anvendes valgkomité, men kommunen har ikke nedfelt noe formelt krav i sine strategidokumenter om at bruk av valgkomité skal vedtektsfestes eller nedfelles i selskapsavtalen.

Alle selskaper skal i henhold til eierskapsmeldingen, oversende årsrapport til kommunen. På bakgrunn av rapportene skal formannskapet hver høst foreta en vurdering av kommunens videre engasjement.

Organiseringen av eierskapsforvaltningen i Eidskog kommune medvirker til en tett oppfølging overfor selskapene. Eierskapssekretariatet, som består av ordføreren, varaordføreren og rådmannen, klargjør saker til behandling i formannskapet, hvilket utgjør kommunens organ for eierskapsoppfølging. Videre er som regel minst ett formannschaftsmedlem representert i det enkelte selskaps eierorgan.

I både den kommunale og regionale eierskapsmeldingen blir det understreket at meldingene skal bidra til at det skal stilles konkrete krav til styrene og etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid.

Utover ovennevnte bruker formannskapet å gjennomføre en årlig eierskapsdag der de ulike selskapene presenterer seg og orienterer om aktuelle saker. Kommunen kan også som eier, be om særskilt statusrapportering fra alle selskaper.

Problemstilling 3 – Rapportering og kommunikasjon

Eidskog kommunes eierskapsmelding ble sist behandlet og vedtatt av kommunestyret den 20. november 2018 (valgperioden 2015 – 2019). Det fremkommer av undersøkelsen at kommunen planlegger å legge frem en ny revidert eierskapsmelding for behandling i kommunestyret i 2022 (valgperioden 2019 – 2023). Dette vil tilfredsstille kravet om at eierskapsmeldingen skal behandles av kommunestyret minst én gang i valgperioden.

Det fremlegges pr. idag ikke en årlig rapport til kommunestyret eller formannskapet om tilstanden i selskapene, men det bør vurderes om dette skal gjøres etter KS anbefaling nummer 4 om eierstyring, selskapsledelse og kontroll³.

Formannskapet mottar løpende informasjon om ulike eierskaps spørsmål. Saker som krever politisk behandling legges frem for formannskapet, og sendes eventuelt videre til kommunestyret ved behov. Det blir opplyst at kommunen søker å legge frem selskapenes årsmeldinger som orienteringssaker for kommunestyret.

Ved behov foretar kommunen revisjon av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap. Revisor finner imidlertid ikke at det foreligger rutiner som sikrer systematisk gjennomgang og eventuell revidering av styringsdokumenter og avtaler.

Kommunen oppnevner i regelen sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og sikrer representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.

Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter er inntatt i kommunens eierskapsmelding, og i den regionale eierskapsmeldingen blir det understreket at innkallingsfristene også bør fremkomme av selskapsvedtektene/selskapsavtalene. I undersøkelsen blir det samtidig opplyst at ikke alle selskaper etterlever innkallingsfristene, slik at det er behov for noe forbedring innen området.

³ Anbefaling nummer 4: «Kommunestyret eller fylkestinget bør årlig få en rapport om tilstanden (økonomi, spesielle forhold o.s.v.) for selskapene.»

8 Anbefalinger

Revisor fremmer følgende anbefalinger:

- Kommunen bør gjennomføre opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden. Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.
- Det fremlegges pr. idag ikke en årlig rapport til kommunestyret eller formannskapet om tilstanden i selskapene. Revisor anbefaler at dette foretas etter KS anbefaling nummer 4.
- Ved behov foretar kommunen revisjon av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap. Revisor finner imidlertid ikke at det foreligger rutiner som sikrer systematisk gjennomgang og eventuell revidering av styringsdokumenter og avtaler. Det anbefales at en slik rutine etableres.
- Kommunen har ikke nedfelt noe formelt krav i sine strategidokumenter om at bruk av valgkomité skal fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen. Revisor vil anbefale at kommunen sikrer dette, herunder at det utarbeides retningslinjer for komitéens arbeid som ivaretar kompetansebehovet i selskapsstyrene.
- I undersøkelsen blir det opplyst at ikke alle selskaper etterlever innkallingsfrister til generalforsamlinger eller representantskapsmøter. Revisor anbefaler at kommunen sikrer at dette etterleveres for fremtiden.

9 Ordførerens og rådmannens uttalelse til rapporten

Rapporten fra Hedmark Revisjon IKS tar for seg tre problemstillinger som belyser utvalgte forhold knyttet til overordnet eierskapskontroll rettet mot kommunens eierskapsforvaltning. Disse er:

1. Har kommunen et overordnet system, tydelige retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt?
2. Hvordan sikrer kommunen at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse?
3. Er det opprettet rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen?

Det er definert totalt 13 kriterier som grunnlag for å vurdere disse 3 problemstillingene. Fordelingen av disse 13 kriterier gir i denne eierskapskontrollen score på 7 grønne og 6 gule. 0 røde.

Det er konklusjon om at Eidskog kommune har etterlevd de fastsatte kriteriene på en tilfredsstillende måte. Ordfører og rådmann sier seg meget tilfreds med revisjonens hovedinntrykk og –konklusjon.

Hedmark Revisjon IKS sine funn samsvarer også godt med de tema knyttet til eierskapskontroll som allerede er identifisert som utfordringer i kommunen. Disse vil politisk og administrativ ledelse i fellesskap følge opp. På enkelte områder er dette allerede iverksatt. Vi kommenterer anbefalingene i det følgende.

Anbefaling om å gjennomføre opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden, har dessverre blitt noe forsinket. Det er to hovedårsaker til dette. Den ene er pandemiens omfang og derigjennom en for krevende situasjon ift. å kunne forberede og samle kommunestyret for slik opplæring. I tillegg har man valgt å avvente opplæringen for å få på plass den regionale eierskapsmeldingen, som både er tilpasset ny kommunelov og KS sentralt sine anbefalinger for god eierstyring.

Det må likevel nevnes at vi gjennom behandling av ny regional eierskapsmelding har gitt viktig informasjon og kunnskap om dens innhold som del av kommunestyrets behandling og vedtak av eierskapsmeldingen. Her ble det gitt informasjon om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen. Vi vil uansett sette temaet på dagsorden som folkevalgtopplæring i kommunestyret i løpet av 2022. Da også med mulig eksternt bidrag, for å gi ytterligere kunnskap om eierskapsforvaltningen i kommunen.

Det anbefales også fremlegging av årlig rapport til kommunestyret eller formannskapet om tilstanden i selskapene. I den anledning vises det til KS sentralt sin anbefaling nummer 4 i «KS Folkevalgtprogram 2019-2023 – Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll».

Ettersom vi nå har fått utarbeidet en ny og oppdatert regional eierskapsmelding, vil oppfølging av dette området forenkles og lettere koordineres mellom eierkommunene i fremtiden.

Punkt 8.3.3 i den regionale eierskapsmeldingen omhandler rapportering. Gjennom årsmeldinger (som selskapene er pålagt å oversende eierkommunene), vil vi eksempelvis inneha et godt grunnlag for å gjøre selvstendig vurdering av tilstanden i selskapene. Ved å sammenstille disse, vil f.eks. eierskapssekretariatet kunne fremlegge rapportering til formannskapet/kommunestyret ved behov. Dette er derfor et punkt vi vil følge opp i eierskapssekretariatet og avklare de praktiske forhold med formannskapet med.

Det er anbefalt å etablere rutiner som sikrer systematisk gjennomgang og eventuell revidering av styringsdokumenter og avtaler. I Eidskog kommune har vi så langt praktisert å gjøre dette ved behov.

Vi ser likevel poenget med en sterkere tydeliggjøring av rutinen, og vil vurdere å innta denne i vår lokale eierskapsmelding når denne revideres.

Det anbefales at kommunen sikrer et formelt krav i sine strategidokumenter om at bruk av valgkomite skal fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen, herunder at det utarbeides retningslinjer for valgkomitéens arbeid som ivaretar kompetansebehovet i selskapsstyrene.

Det er å påpeke at den regionale eierskapsmeldingens punkt 1 sier at «..Eierskapsmeldingen skal, sammen med retningslinjer for valgkomité i selskapene, være et helhetlig grunnlag for sammensetning av styrer med kompetanse ut fra de utfordringer selskapene står overfor. Eierskapsmeldingen skal også bidra til at det stilles konkrete krav til styrene og etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid, samt bidra til at selskapene kjenner den posisjon og de holdninger kommunen har som eier.»

Intensjonen i revisors anbefaling er ut fra ovennevnte ivaretatt, men vi skal i Eidskog påvirke til at dette nedfelles tydelig i lokal eierskapsmelding som det styringsdokument denne er, samt tilvirke til at teamet settes på dagsorden i selskapets eierorganer.

Avslutningsvis anbefales det at kommunen sikrer at selskapene følger kravet om at innkallingsfrister til generalforsamlinger eller representantskapsmøter etterfølges. Dette er tatt opp med selskapene, og erfaring så langt viser at dette blir ivaretatt.

Vi er av dette godt omforent i forhold til det videre arbeidet med eierskapskontroll og eierstyring i Eidskog kommune.

Eidskog kommune er kommet svært langt hva gjelder eierstyring og forankringen av denne viktige oppgaven. Gjennom ytterligere tilpasning av vår lokale eierstyring og eierskapsmelding til både regional eierskapsmelding og KS` anbefalinger om god eierstyring, vil vi i løpet av 2022/innen utløpet av inneværende valgperiode, forhåpentligvis ha gjort de siste tilpasninger.

Vi vil derfor avslutningsvis uttrykke tilfredshet med revisjonens arbeid og konklusjoner i rapporten.

Rapporten er et godt dokument som oppsummerer områder vi som kommune vil ha ytterligere fokus på i tiden fremover. For Eidskog kommune er det viktig å fremstå profesjonell og kompetent i sin eierstyring. Det er også på denne måten at vi eliminerer interessekonflikter og bidrar til å sikre god og nødvendig rolleforståelse i alle ledd - fra kommunen som eier, via utøvende eierfora til selskapets styrende organer.

10 Referanser

Eidskog kommune (2018a): *Eierskapsmelding*.

Eidskog kommune (2018b): *Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte*.

Eidskog kommune (2019): *Reglement for politiske organer*.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): *Metodevalg og metodebruk*. 3. utgave. Oslo: Tano.

Kommuneloven (2018).

Kongsvingerregionen (2021): *Regional eierskapsmelding*.

KS (2020): *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*.

NKRF (2020): *RSK 002. Standard for eierskapskontroll*.

Vedlegg A: Vurderingskriterier

Med bakgrunn i fastsatte problemstillinger skal det etableres kriterier for eierskapskontrollen. I denne forbindelse forstås kriterier som de krav, normer og/eller standarder som utøvelsen av eierskapet skal vurderes opp mot. Kriteriene skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innen eierskapsforvaltning. Autoritative kilder kan være lover og forskrifter, politiske vedtak/mål/føringer og anerkjente prinsipper for eierstyring. Kildene som ligger til grunn for utledelsen av kriterier i denne eierskapskontrollen er:

- Kommuneloven
- KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

Det er i det følgende utledet kriterier for den enkelte problemstilling, som igjen oppsummeres i form av kortpunkter. Disse kortpunktene er videre inntatt i selve rapporten, og revisors vurderinger og konklusjoner bygges rundt disse punktene.

1. Har kommunen et overordnet system, tydelige retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt?

Eierstyring er regulert i kommunelovens kapittel 26, mens «beste praksis» for kommunene er nedfelt i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (2020). Ellers vil de generelle reglene i kommuneloven om forsvarlig saksutredning, delegering og internkontroll også gjelde for administrasjonens tilrettelegging for god eierstyring i kommunen.

Kommuneloven § 26-1 anfører at kommunen skal utarbeide en eierskapsmelding som skal behandles av kommunestyret. Meldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommunen har interesser i, samt kommunens formål med sine interesser. I KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll heter det at eierskapsmeldingen også kan inneholde andre elementer. Det kan blant annet være aktuelt å angi noe om hvordan eierskapsstyringen skal organiseres i kommunen, samt prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling og etikk m.m.

Nytt av kommuneloven som trådte i kraft i 2019, er en større grad av eierstyring i interkommunale samarbeid. I interkommunale politiske råd og interkommunale oppgavefelleskap skal det for eksempel opprettes representantskap og det skal inngås skriftlige samarbeidsavtaler. I KS sine anbefalinger er det presisert at eierskapsmeldingen også bør reflektere styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i. KS anbefaler videre at eierskapsmeldingen bør være kommunisert og tilgjengelig, ikke bare for selskapenes organer, men også for kommunens innbyggere. Der kommunen er eier i flere selskaper sammen med andre kommuner, er det videre anbefalt å utarbeide en felles eierskapsmelding/eierskapsstrategi.

Det heter i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, at et aktivt og godt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av kommunens samlede verdier, og har direkte konsekvenser for selskapene, deres disposisjoner og deres markedsposisjoner. Det heter også at det er viktig å være bevisst de mulighetene som finnes, herunder sikre at eierskapspolitikken blir gjenstand for en bred og helhetlig prosess. Dette for at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er fastsatt.

Kommunelovens internkontrollbestemmelse § 25-1 første og annet ledd, anfører at det er kommunedirektøren som har ansvaret for internkontrollen i kommunen, og at denne skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ut fra risiko knyttet til målsettingene nevnt over, bør eierskapsforvaltning være et område som kommunen har fokus på. Selv om eierrepresentantene har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i sin rolle og hvilke regler som gjelder for eierstyring, vil en godt fungerende eierskapsforvaltning også være avhengig av en viss tilrettelegging både for kommunestyret som eier, og for de som skal representere kommunestyret i virksomhetenes eierorgan. I denne sammenheng kan internkontroll også knyttes til utredning av saker for politisk behandling. Det heter i kommuneloven § 13-1 tredje ledd at kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. I forbindelse med eierskapsforvaltningen vil ulike saker bli fremlagt til politisk behandling, med eierskapsmeldingen som den mest sentrale.

KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll blir en sentral kilde til kriterier i denne eierskapskontrollen, og kan oppsummeres som følger:

1. Velge selskapsform ut fra formål og behov.
2. Skille mellom skjermet virksomhet og virksomhet i konkurranse med private.
3. Sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap.
4. Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret.
5. Revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig.
6. Holde jevnlige eiermøter.
7. Sentrale folkevalgte bør som hovedregel, oppnevnes som representanter i eierorganet.
8. Sørge for bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter.
9. Sørge for god sammensetning og kompetanse i styret.

10. Fastsette i vedtektene/selskapsavtalen at valgkomité skal anvendes ved styreutnevnelser.
11. Sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.
12. Utarbeide rutiner for å sikre nødvendig kompetanse i selskapsstyrene.
13. Styremedlemmer i morselskapet bør som hovedregel, ikke sitte i datterselskapenes styrer.
14. Oppnevne numeriske vararepresentanter.
15. Etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet.
16. Foreta en prinsipiell avklaring av godtgjøring for styreverv.
17. Registrere styreverv i KS styrevervregister.
18. Sørge for at selskapene melder seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon.
19. Sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.
20. Avklare forholdet mellom kommunedirektøren og daglig leder ved opprettelse av kommunale foretak.
21. Sørge for at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser til å utøve sin funksjon på en god måte.

Revisor vil i sin kontroll ta utgangspunkt i KS sine anbefalinger, med unntak av anbefaling nummer 21. For problemstilling 1 avgrenses kontrollen til lovkrav og anbefalinger som spesielt kan knyttes til kommunens overordnede system for eierskapsforvaltning, herunder retningslinjer eller føringer for eierskapsoppfølging.

Kriterier for problemstilling 1 kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

1. Kommunen har utarbeidet eierskapsmelding. Meldingen inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommunen har interesser i, samt kommunens formål med sine interesser.
2. Eierskapsmeldingen reflekterer også styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i.
3. Det er fastsatt hvordan eierstyringen i kommunen skal organiseres og kommunen har rutiner for gjennomføringen.

4. Prinsipper, beskrivelser og eventuelle rutiner bør omhandle de råd som berøres i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll: Altså anbefalt praksis.

2. Hvordan sikrer kommunen at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse?

Anbefaling nummer 3 i KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, omhandler å sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. For å styrke det kommunale eierskapet anbefales det at kommunestyret sikres nødvendig tid til kompetanseutvikling, eksempelvis ved å avholde eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i perioden. Ofte gjennomføres dette i forbindelse med folkevalgtoppplæringen etter valg av nytt kommunestyre.

I den ovennevnte anbefalingen går det videre frem at det er sentralt at folkevalgte gis innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmulighetene som forekommer. Det er også av betydning at de folkevalgte gis innsikt i de ulike rollene de har som folkevalgte, som kommunens eierrepresentanter, eller som styremedlem i kommunalt eide selskaper. Opplæringen må også nødvendigvis omfatte informasjon om den interne organiseringen og om praktisering av eierstyring i kommunen.

KS anbefaling nummer 9 omhandler det å sørge for god sammensetning og kompetanse i styret. Det heter at eier gjennom selskapenes eierorganer, bør sørge for at styrets kompetanse samlet sett, er tilpasset det enkelte selskaps formål og virksomhet. Dette innebærer at det må defineres hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Kommunen kan ha generelle regler for dette, men i forbindelse med valg av styremedlemmer er det er også påkrevd å ha en instruks eller rutine for denne typen vurderinger.

Ordningen med bruk av valgkomité er ikke lovfestet, og KS anbefaler derfor at den bør vedtektsfestes eller nedfelles i selskapsavtalen (anbefaling nummer 10). Valgkomitéen skal på oppdrag fra selskapets eierorgan finne og foreslå kandidater til styret i selskapet. Det bør samtidig utarbeides retningslinjer for komitéens arbeid som sikrer kompetansebehovet i selskapsstyrene. I KS sin anbefaling heter det at kompetansevurderingen også bør vurdere spørsmål om habilitet. Dette er spesielt aktuelt der det er sentrale folkevalgte som velges inn i selskapsstyrene.

Anbefaling nummer 12 i KS sine anbefalinger fokuserer på at selskapenes eiere har et ansvar for å sikre at styret innehar den nødvendige kompetansen til å nå selskapets mål. Ut fra denne anbefalingen bør kommunen konkretisere hvilke krav den som eier, stiller til styret når det gjelder kompetanse, opplæringsarbeid og evaluering. Dette bør nedfelles i egne rutiner, eventuelt fremgå av kommunens strategi- og styringsdokumenter for eierskapsforvaltning. Anbefalingen fra KS innebærer også at

kommunen stiller krav til styret om en plan for sitt arbeid, med vekt på mål, strategi og gjennomføring, samt en årsrapport som redegjør for selskapets styring og ledelse.

Anbefaling nummer 14 gjelder oppnevning av numeriske vararepresentanter til styret, fremfor personlige. Dette er også et tiltak for å sikre kontinuitet og kompetanse. I tillegg har KS en anbefaling som går på å sikre kjønnsbalanse i styrene (anbefaling nummer 11). Numeriske vararepresentanter vil i praksis kunne påvirke kjønnsbalansen i styrerepresentasjonen.

Revisor vil i sin kontroll ta utgangspunkt i KS sine anbefalinger. For problemstilling 2 avgrenses kontrollen til anbefalinger som kan knyttes til opplæring og integrering av generelle og lokale bestemmelser om eierskapsforvaltning i kommunen.

Kriterier for problemstilling 2 kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

5. Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden.
6. Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierskapsforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen.
7. Kommunen har i strategidokumentene som gjelder eierskapsforvaltning, satt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styre bør skje ved anvendelse av valgkomité. Videre bør det utarbeides retningslinjer for komitéens arbeid som sikrer kompetansebehovet i selskapsstyrene.
8. Kommunen har konkretisert hvilke krav den som eier, stiller til selskapsstyrene når det opplæringsarbeid, evaluering og rapportering. Det sikres at kravene følges opp i eierorganene.

3. Er det opprettet rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen?

Kommuneloven § 26-1 første ledd anfører at det skal legges frem en eierskapsmelding for kommunestyret minst én gang i valgperioden. KS anbefaler at dette gjøres årlig, eventuelt at det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i selskapene (økonomi og spesielle saker). Revisor forstår det slik at en her må vurdere omfanget og kompleksiteten i kommunens eierskap.

Eierskapsmeldingen er et meget sentralt dokument når det gjelder informasjon til kommunestyret om kommunens eierskapsforvaltning. Det samme gjelder selskapsavtaler eller vedtekter for selskapene. KS anbefaling nummer 5 tilsier at disse styringsdokumentene, og eventuelle andre styringsdokumenter, revideres jevnlig. Det anbefales å i tillegg utarbeide andre styringsdokumenter,

dersom selskapsavtalene/vedtektene kun regulerer minimumskravene etter den aktuelle selskapslovgivningen. Eksempler på slike dokumenter kan være en generell miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som gjelder for flere eller alle selskapene der kommunen har eierinteresser.

Andre anbefalinger som vedrører kommunikasjon mellom kommunen som eier og selskapene, er anbefaling nummer 6, 7 og 8. Anbefaling nummer 6 omhandler det å holde jevnlig eiermøter. Hensikten med dette er å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapene. Eiermøter er mer uformelle møter mellom kommunen som eier, styret og daglig leder. I eiermøtene kan man blant annet sikre gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring, samt drøfte virksomhetens generelle utvikling og rammevilkår.

I anbefaling nummer 7 heter det at sentrale folkevalgte som hovedregel, bør oppnevnes som representanter i eierorganet. Dette vil kunne forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom eierorganet og kommunestyret. Samhandling og kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet bør forøvrig forankres i eierskapsmeldingen. KS sine anbefalinger fokuserer ellers på at kommunen må ha et system som sikrer representasjon fra kommunen, dersom valgt eierrepresentant ikke kan møte.

Anbefaling nummer 8 handler om å sørge for bestemmelser vedrørende innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter. I anbefalingen heter det at bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene/selskapsavtalene, slik at kommunen sikres nødvendig tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.

Kriterier for problemstilling 3 kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

9. Eierskapsmelding behandles i kommunestyret minst én gang i valgperioden.
10. Dersom det ikke legges frem årlige eierskapsmeldinger, legges det frem en årlig rapport om tilstanden for selskapene (økonomi og spesielle saker).
11. At det jevnlig foretas revidering av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap.
12. Kommunen oppnevner som hovedregel, sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og sikrer representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.
13. Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter tas inn i selskapsvedtekter/selskapsavtaler. Dette med tanke på at kommunen skal sikres tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.