



Overordnet eierskapskontroll

SØR-ODAL KOMMUNE 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 bygget opp pedagogisk med et kort sammendrag som går gjennom hovedfunnene og konklusjonen i eierskapskontrollen i første kapittel.



Vi har valgt å benytte en «trafikklysmode» for å illustrere hva vi mener er i henhold til krav på området, det som er godkjent med merknad, og det som ikke er i henhold til krav på området. Hver vurdering blir merket med henholdsvis grønt, gul/oransje og rødt.

Vi gjør oppmerksom på at vurderinger med gul/oransje og rødt vil følge av beskrivelser av de mangler og/eller forbedringsmomenter vi mener finnes på området. For

leseren vil det derfor være nyttig å lese gjennom vurderingene som fremgår av underkapitlene for hver problemstilling, i tillegg til den informasjonen leseren får i sammendraget.

Rapporten er for øvrig utarbeidet med et digitalt tilsnitt og innehar lenker til ulike seksjoner av rapporten. Dette skal gjøre det enklere for leseren å navigere i rapportens innhold. Det er også lenket til de kilder som er digitalt tilgjengelige, for en mer interaktiv opplevelse av rapporten.

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

- sammendrag (kap. 1),
- informasjon om bestillingen (kap. 2),
- problemstillinger (kap. 3),
- beskrivelse av metode (kap. 4),
- kriterier (vedlegg A),
- presentasjon av data (kap. 6-8),
- vurderinger (kap. 6-8),
- konklusjoner (kap. 9),
- anbefalinger (kap. 10),
- referanser (kap. 12) og
- ordfører og kommunedirektørens uttalelse (kap. 11).

I tråd med RSK 002, ønsker vi å fremheve at vi vektlegger at eierskapskontroller skal «bidra til et godt beslutningsgrunnlag for de folkevalgtes styring og kontroll, og å bidra til læring».

Vi vil takke kontrollutvalget for oppgaven, og administrasjonen for tilrettelegging for en best mulig og effektiv gjennomføring av eierskapskontrollen. Vi håper at leseren finner nytte i rapporten og vil benytte denne videre i arbeidet med å sikre god eierstyring.

Løten 6. mai 2022

Magnus Michaelsen

Magnus Michaelsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Jo Erik Skjeggstad

Jo Erik Skjeggstad
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Bakgrunn for prosjektet	7
3	Formål, problemstillinger og avgrensing.....	7
4	Metode for revisjonen.....	7
5	Om eierskap i Sør-Odal kommune	8
6	Problemstilling 1 – Regler og føringer for eierskapsoppfølging.....	9
6.1	Kriterier for problemstilling 1.....	9
6.2	Innhentet data.....	9
6.3	Revisors vurdering.....	13
7	Problemstilling 2 – Oppfølging av kommunens føringer.....	16
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2.....	16
7.2	Innhentet data.....	16
7.3	Revisors vurdering.....	18
8	Problemstilling 3 – Rapportering og kommunikasjon.....	21
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 3.....	21
8.2	Innhentet data.....	21
8.3	Revisors vurdering.....	22
9	Konklusjon	25
10	Anbefalinger	27
11	Ordfører og kommunedirektørens uttalelse.....	28
12	Referanser	30
13	Vedlegg A: Kontrollkriterier.....	31

1 Sammendrag

Kontrollutvalget i Sør-Odal vedtok i møte 25.05.2021 sak 27/21 å bestille en overordnet eierskapskontroll rettet mot kommunens eierskapsforvaltning. Den overordnede eierskapskontrollen inngår som et tema i kontrollutvalgets plan for eierskapskontroll (2021-2024).

Formålet med eierskapskontrollen har vært å undersøke hva slags overordnet system, retningslinjer og føringer kommunen har for eierskapsforvaltning, samt hvordan kommunen følger opp at disse etterlevs. Dette er belyst ved å besvare 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. Vi har konkludert som følger:

Overordnet system, tydelige retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging

Vi konkluderer med at kommunen er i ferd med å utvikle et overordnet system, tydeligere retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt. Det kan knyttes følgende kommentarer til kommunens overordnede system, retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging:

- Kommunens gjeldende eierskapsmelding er fra 2012. I tillegg til egen eierskapsmelding er regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen behandlet og vedtatt i kommunestyret i oktober 2021. Deler av kommunens egen vil være utdatert/ikke i bruk, og vi mener at en ny eierskapsmelding bør legges frem for kommunestyret så snart som mulig. Etter hva vi har fått opplyst vil dette skje i mai 2022.
- Kommunens eierstyringsdokumenter favner bredt, og omfatter både selskaper og samarbeid som kommunen er engasjert i.
- Organiseringen av eierstyringen er etter vår vurdering klart bestemt. Vi mener imidlertid at kommunen har et forbedringspotensial med hensyn til å utvikle og formalisere rutiner. Både når det gjelder administrative rutiner og rutiner for eierrepresentantene. Det er igangsatt et arbeid for å bedre eierstyringen i kommunen. Blant annet er det planer om å opprette et eierskapssekretariat. Et slikt sekretariat vil være sentralt i forbindelse med utarbeidelse av rutiner.
- Kommunen har ellers utarbeidet sine eierstyringsdokumenter med utgangspunkt i KS sine anbefalinger. Disse anbefalingene utgjør anbefalt praksis i Norge i dag, og er også grunnlaget som kontrollkriteriene til denne eierskapskontrollen er basert på. Utfordringen for kommunen er da å holde eierstyringsdokumentene og opplysninger om eierskapene à jour og å følge opp de prinsipper, krav og bestemmelser som kommunen selv har fastsatt.

Etterlevelse av retningslinjer og føringer, og oppfølging av kompetanse i selskapsstyrene

Vi mener at kommunen i noen grad gjennomfører tiltak som sikrer at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse. Vi mener at kommunen har et forbedringspotensial knyttet til følgende kommentarer:

- Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden. Opplæringen til nå i valgperioden har vært generell og knyttet til KS sitt folkevalgtprogram. Vi mener det er viktig at det også gis opplæring i/informasjon om kommunens egen organisering og praktisering av eierstyring, og at dette også gis tidlig i hver valgperiode. Kommunen er i prosess med hensyn til å forbedre eierstyringen i kommunen. Dette er et arbeid som både administrasjonen og de folkevalgte er tenkt involvert i og som vil øke kunnskapen om intern organisering og praksis.
- Kommunens egen eierskapsmelding og den regionale eierskapsmeldingen inneholder generelle krav til sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Vi går ut fra at slike krav også vil bli tatt inn i den eierskapsmeldingen som er planlagt behandlet i kommunestyret i mai 2022. I den regionale eierskapsmeldingen anbefales det også bruk av valgkomité og at det utarbeides retningslinjer for valgkomitéene. Valgkomitéene er sentrale med hensyn til å sikre hensiktsmessig sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene, og retningslinjer for arbeidet i valgkomitéene er viktig for at kommunen skal ha mulighet til å følge opp sine krav. Vi mener at kommunen bør tydeliggjøre kravene til de vurderinger en valgkomité skal gjøre i retningslinjene for slike komitéer, og innføre rutiner som sikrer at kravene følges opp.
- Vi mener at kommunens dokumenter for eierstyring angir krav til selskapsstyrene når det gjelder kompetanse, opplæring og evaluering av styrets arbeid, mens de kunne vært tydeligere med hensyn til krav om rapportering. Når det gjelder oppfølging av at kravene i eierstyringsdokumentene følges opp, kan vi ikke se at kommunen har noe innarbeidet system eller rutiner for å sikre dette.

Rutiner for rapportering og kommunikasjon

Vi konkluderer med at kommunen har noe forbedringspotensial når det gjelder rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen. I denne forbindelse mener vi at opprettelsen av en ordning med eiersekretariat vil være et viktig tiltak for å sikre bedre rutiner. Følgende kommentarer kan knyttes til problemstillingen:

- Eierskapsmeldingen som ble vedtatt i 2012 skisserte at eierskapsmeldingen skulle rulleres hvert andre år. Dette er ikke fulgt opp, og det er sannsynligvis en stund siden eierskapsmeldingen ble benyttet i forbindelse med eierstyring. For å tilfredsstille et krav som ble inntatt i kommuneloven i 2019, må det behandles en lokal eierskapsmelding per valgperiode. Dette i tillegg til den regionale eierskapsmeldingen som ble behandlet i kommunestyret høsten 2021. Vi har fått opplyst at det planlegges å fremme en sak om eierskapsmelding for kommunestyret i mai 2022.
- Det legges frem saker for de folkevalgte gjennom året som gjelder selskap og samarbeid som kommunen er engasjert i. Kommunen har ellers planer om å innføre årlig rapportering/rullering av eierskapsmeldingen. Dette er i henhold til hva som er anbefalt, og vi mener at rapporteringen, i tillegg til informasjon om selskaper og samarbeider, også bør

omfatte en kort evaluering av hvordan kommunens systemer for eierstyring har fungert. Ettersom denne ordningen ikke er trådt i kraft ennå har denne rapporten en anbefaling om årlig rapportering, slik at dette kan følges opp av kontrollutvalget.

- Styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap revideres når det fremmes saker for kommunen om dette. Kommunen har foreløpig ingen løpende oppfølging av om eierstyringsdokumentene og avtaler er i henhold til kommunens krav og ønsker. Vi mener at kommunen ved å opprette et eiersekretariat vil ha et apparat for å følge opp og vurdere behovet for revidering når det gjelder styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap.
- Vi forstår det slik at kommunen som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene. Dette kan medvirke til at det blir kortere kommunikasjonslinjer mellom eierrepresentanter og formannskap/kommunestyret. Ved å velge vararepresentanter til eierorganene mener vi også at en er sikret representasjon fra kommunen der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.
- Tilbakemeldingen fra kommunen er at de innkallingsfrister som er nedfelt i lov i mange tilfeller er i snaueste laget for å få en god prosess på sakene i kommunen. Det er vanlig at det er de lovbestemte minimumsfristene som er tatt inn i selskapsvedtektene. Det er viktig å sikre en god intern prosess i kommunen med hensyn til forberedelse av saker som skal behandles i eierorganene. Ut fra dette mener vi at kommunen bør arbeide for å få innarbeidet bestemmelser om innkallingsfrister til eierorganene i selskapsvedtektene. Det vil her være naturlig å samarbeide med de andre kommunene i Kongsvingerregionen.

Anbefalinger

Ut fra de vurderinger og konklusjoner som er gjort anbefaler vi følgende:

1. At det utarbeides eierskapsmeldinger i henhold til kommuneloven § 26-1 tidlig i hver valgperiode, slik at prinsippene for eierstyring i størst mulig grad er forankret i sittende kommunestyre. Kommunens eierskapsmelding bør ses i sammenheng med den regionale eierskapsmeldingen og følge de anbefalinger som kommunesektoren selv legger til grunn.
2. Det bør vurderes å utvikle og formalisere rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av kommunens eierstyring. Dette gjelder både administrative rutiner og rutiner for eierrepresentantenes virke.
3. Opplæring om eierskapsforvaltning bør gjennomføres tidlig i hver valgperiode, og omfatte informasjon både om generelle forhold og kommunens egen organisering og praksis for eierstyring.
4. Kommunen bør vurdere (gjærne i samarbeid med de andre kommunene i Kongsvingerregionen) å tydeliggjøre kravene til arbeidet i valgkomitéene i egne retningslinjer.
5. Å innføre årlig rapportering/rullering av eierskapsmeldingen som fokuserer på tilstanden i selskaper og samarbeid. Rapporteringen bør også omfatte en evaluering av hvordan kommunens systemer for eierstyring har fungert.
6. At kommunen bør arbeide for å få innarbeidet bestemmelser om innkallingsfrister til eierorganene i selskapenes vedtekter som ivaretar kommunens behov for forsvarlig saksbehandling. Dette vil det være naturlig å gjøre sammen med de andre kommunene i Kongsvingerregionen.

2 Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget skal etter kommuneloven § 23-2, pkt. d, se til at det blir gjennomført kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll). Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring jf. kommuneloven § 23-4.

Med bakgrunn i Plan for eierskapskontroll i Sør-Odal kommune for 2021-2024, bestilte kontrollutvalget 8. februar 2021 en prosjektplan for en overordnet eierskapskontroll. Prosjektplanen ble behandlet i møte 25.05.2021 sak 27/21. Kontrollutvalget bestilte i møtet en overordnet eierskapskontroll basert på fremlagt prosjektplan. Denne rapporten svarer opp kontrollutvalgets bestilling

3 Formål, problemstillinger og avgrensning

Formål med den overordnede/generelle eierskapskontrollen er å undersøke hva slags overordnet system, retningslinjer og føringer kommunen har for eierskapsforvaltning, samt hvordan kommunen følger opp at disse etterleves. Dette belyses ved å besvare 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?

En overordnet eierskapskontroll omfatter felles systemer, retningslinjer og føringer for de selskaper mv. 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 at det i tillegg gjennomføres 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.

4 Metode for revisjonen

Valg av metode vil variere etter formålet med eierskapskontrollen og hvilke problemstillinger man ønsker svar på. I denne eierskapskontrollen er det brukt dokumentstudier og intervjuer som metode for datainnsamling. Alle data til undersøkelsen er innhentet i perioden januar til april 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:

- Handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune
- Kommunens eierskapsmelding
- Kommunens delegeringsreglement

- Regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen
- God selskapsstyring i Kongsvingerregionen
- Informasjonsmaterieell fra KS vedr. folkevalgtopplæring
- Saksutredninger til relevante saker i kommunestyret i Sør-Odal

Utover dokumentanalysen er det gjennomført et supplerende fellesintervju med ordføreren og kommunedirektøren på Teams. All informasjon i rapporten er verifisert ved at rapporten er sendt til ordfører og kommunedirektør for uttalelse. Det er i denne forbindelse bedt spesielt om tilbakemelding på eventuelle feil i datakapitlene til rapporten.

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

5 Om eierskap i Sør-Odal kommune

Kommunen er eier/medeier i følgende selskaper, og vertskommune/deltager i følgende samarbeid:

Aksjeselskaper etc.	Interkommunale selskaper	Ulike samarbeid, stiftelser etc.
<ul style="list-style-type: none"> • Innlandet Energi Holding AS • Glommen skog BA • Nordvind DC sites AS • Fine Forest Foods AS 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisjon Øst IKS • KONsek Øst IKS • GIR IKS • Glåmdal interkommunale voksenopplæring IKS • 110-sentralen (alarmsentral brann innlandet) 	<ul style="list-style-type: none"> • Glåmdal interkommunale legevakt • Glåmdal interkommunale krisesenter • NAV Odal • Odal barneverntjeneste • Odal økonomikontor • Odal kulturskole • Odal PPT • Interkommunal jordmortjeneste • Personvernombud for Åsnes, Grue, Kongsvinger, Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal • HIKT • Regionalt innkjøp i Kongsvingerregionen • Teater i Glåmdal • IKA opplandene • Regionrådet for Kongsvingerregionen • GIS-samarbeid i Sør-Hedmark • Interkommunal veterinærvakt • Samhandlingskoordinator Ahus • Regional barnevernvakt

Kommunen er også engasjert i Sør-Odal boligstiftelse, Stiftelsen lyshusets billedsamling og Høgskolestiftelsen i Kongsvinger STI.

6 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?

6.1 Kriterier for problemstilling 1

Tabellen under viser de revisjonskriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av kriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriepunktet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- [Kriterie 1](#) Kommunen utarbeider eierskapsmeldinger som inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommune har eierinteresser i, og kommunens formål med sine interesser eller tilsvarende interesser i virksomhetene.
- [Kriterie 2](#) Eierskapsmeldingen reflekterer også styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i
- [Kriterie 3](#) Det er bestemt hvordan eierstyringen i kommunen skal organiseres og kommunen har rutiner for gjennomføringen
- [Kriterie 4](#) Prinsipper, beskrivelser og eventuelle rutiner bør omhandle de råd som KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll gir. Altså anbefalt praksis.

6.2 Innhentet data

I møte med kommunen har vi fått opplyst at eierskapsmeldingen fra 2012 er utdatert på en del punkter og at denne ikke legges til grunn for eierstyring i kommunen i særlig grad. I tillegg til den regionale eierskapsmeldingen som ble vedtatt i kommunestyret før jul i 2021 legges også dokumentet «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» til grunn i kommunens eierstyring. En har ellers et tett og godt samarbeid med de andre kommunene om eierskap i regionsamarbeidet. Dette har blant annet vært tilfelle i forbindelse med utarbeidelse av den regionale eierskapsmeldingen.

I Sør-Odal kommune er utøvelse av eierrollen/oppfølging av selskaper nå delegert til formannskapet. Det er videre planlagt å opprette et eierskapssekretariat, og det vil bli utarbeidet en ny eierskapsmelding som vil bli behandlet i kommunestyret i mai 2022. Denne eierskapsmeldingen vil omfatte både selskaper og de ulike samarbeid som kommunen deltar i. Når det gjelder eierstyring forholder kommunen seg ellers til KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Vi har fått opplyst at det ikke velges inn ansatte i styrene. Når det gjelder styregodtgjørelse går kommunen inn for at disse skal holdes på et moderat nivå.

Kommunens delegeringsreglement ble endret i kommunestyret 31.03.2022 sak 029/22, slik at det nå er delegert til formannskapet å utøve eierrollen/følge opp selskaper som kommunen er eier/deleier i slik det er beskrevet i eierskapsmeldingen for Sør-Odal kommune. I vedtaket heter det også at eierskapsmeldingen skal beskrive prosessen for oppfølging slik at roller og ansvar tydeliggjøres, og krav til rapportering og aktiviteter som skal ivareta internkontrollen inngår.

Kommunens eierskapsmelding skriver seg fra 2012, og intensjonen da eierskapsmeldingen ble vedtatt var at den skulle rulleres annethvert år. Meldingen retter seg inn mot selskaper, interkommunale selskap og aksjeselskap som Sør-Odal kommune eier alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommunen, eller selskap som Sør-Odal kommune eier sammen med private, men hvor Sør-Odal kommune har bestemmende flertall. Det heter at eierskapsmeldingen, blant annet sammen med retningslinjer for valgkomité i selskapene, skal være et fundament for sammensetning av styrer med kompetanse ut fra de utfordringer foretakene og selskapene står overfor. Den skal bidra til at det stilles konkrete krav til styrene og at det etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid, samt bidra til at selskapene kjenner den posisjon og de holdninger kommunen har som eier.

Eierskapsmeldingen fastsetter at formålet med eierskapsforvaltningen er å sikre god styring og kontroll av virksomhetene. Kommunen som eier bør likevel føre kontroll og tilsyn med sine eierskap og for å oppnå dette må det blant annet etableres et system for rapportering fra eierrepresentantene til kommunen. Det redegjøres for selskapsavtaler, vedtekter, fullmakts-struktur og kontrollutvalgets ansvar og oppgaver med hensyn til eierstyring. Det stilles videre krav om innhold i selskapenes etiske retningslinjer, krav til å registrere verv i KS styrevervregister, utarbeide gode rutiner for varsling og det anbefales å tegne medlemskap i KS bedrift (nå Samfunnsbedriftene).

Meldingen har et eget kapittel om styresammensetning, styreansvar og styrets arbeidsform. Tema i dette kapitlet er blant annet valg av styre og valgkomité, opplæring av styremedlemmer, arbeidsform, regler for styreinstruks og fastsettelse av styrehonorar. Det stilles også krav til jevnlig evaluering av styrenes arbeid. Det fremgår ellers at kommunen stiller krav om at selskapene har fokus på informasjonssikkerhet, helse og sikkerhet, og at aktiviteten i selskapene er mest mulig offentlig og transparent. Det er kommunestyret som kompetent, kollegialt organ som fatter flertallsbeslutninger som eierorgan og hvor eierstyringen skal behandles. Meldingen inneholder en beskrivelse av ulike aktører sin rolle opp mot selskaper. Når det gjelder utvikling av strategier for selskapene er denne oppgaven tillagt de ulike styrene, mens forretningsidé, grunnverdier og overliggende mål foreslås av styrene men bestemmes av eierorganene. Vedlagt eierskapsmeldinger er:

- Oversikt over selskaper og samarbeider som Sør-Odal er engasjert i
- Oversikt over aktuelle lover og forskrifter
- Evaluering av styret og daglig leder
- Innføring i regelverket for offentlig støtte
- Regler om politisk behandling og oppfølging av eierskapsmeldingen
- Oversikt over ulike organisasjonsformer
- Etiske retningslinjer i Sør-Odal kommune
- Lokalt reglement for styrevervregisteret

Handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune er utarbeidet i etterkant av at den regionale eierskapsmeldingen ble vedtatt i kommunestyret. Det er ordfører og kommunedirektør som har utarbeidet handlingsplanen, som beskriver hvordan eierstyringen i kommunen skal utøves og hvilke tiltak som er planlagt i den forbindelse. I handlingsplanen er det nedfelt 7 punkter som omhandler:

- Revidering av delegeringsreglement for å tydeliggjøre at det er formannskapet som skal utøve eierrollen. Saken behandles i kommunestyremøte 31. mars 2022.
- Lokal eierskapsmelding som rulleres årlig. Meldingen skal også inneholde sammensetning og mandat for eiersekretariat. Saken behandles i kommunestyremøte 12. mai 2022.

- Interne rutiner for administrativ og politisk saksbehandling av alle saker som skal behandles i representantskap/generalforsamlinger. Dette innebærer rutiner for et eiersekretariat som skal forberede saker til politisk behandling, rutiner for formannskapet når dette skal behandle alle saker som skal opp i selskapenes/samarbeidenes representantskap/generalforsamling og rutiner for hvordan årsrapporter og regnskap for selskapene skal forelegges kommunestyret.
- Kommunedirektørens kontakt med selskapenes daglige leder, og oppfølging av selskapene.
- Årlig fellesmøte med alle valgte eierrepresentanter. Første møte avholdes 4. april 2022.
- Eierseminar for formannskapet våren 2022. Avholdes 3. mai 2022.
- Samarbeid med de øvrige kommunene i regionen med hensyn til å etablere fast rutine for årlige eiermøter med selskapene.

Handlingsplanen beskriver også et arbeid som er igangsatt i Kongsvingerregionen og som innebærer en ekstern gjennomgang av alle selskapene og gjennomgang og standardisering av samarbeidsavtalene. Det er forventet at denne gjennomgangen vil bidra til økt kunnskap og bedre grunnlag for fremtidige strategiske valg for kommunen som eier.

God selskapsstyring i Kongsvingerregionen er også relevant med hensyn til eierstyring i Sør-Odal kommune. Formålet med dokumentet å fastsette rammene for felles styring av selskap i Kongsvingerregionen, og skal legges til grunn ved styring av selskapene i regionen. Den vil da være et supplement til kommunens egen eierskapsmelding og retter seg mot kommunestyremedlemmer, eierrepresentanter og styremedlemmer. Dokumentet består av felles prinsipper for eierstyring for kommunene i regionen og måten selskapene bør følges opp på.

Når det gjelder prinsipper for eierstyring legges KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll til grunn. Det legges opp til at kommunene i Kongsvingerregionen skal drive aktiv eierstyring gjennom styringsdokumenter og møteplasser mellom selskap og eierkommunene på ulikt nivå. Det vektlegges åpenhet/tydelighet med hensyn til kommunens formål ved å delta som eier, og det skisseres hva slags vurderinger som bør gjøres ved etablering av nye selskaper/samarbeid. Det anbefales å innføre ordninger med valgkomité for å sikre at styresammensetningen totalt sett gir selskapet den nødvendige erfaring og innsikt hva gjelder nødvendig politisk, faglig, juridisk og økonomisk kompetanse. Dokumentet inneholder ellers regler om godtgjørelse og habilitet.

Når det gjelder oppfølging av selskapene redegjør dokumentet for det å være folkevalgt og eierrollen, opplæring av folkevalgte og de ulike styringsdokumentene for selskaper. Videre er det redegjort for roller, oppgaver og ansvar knyttet til selskapsstyring og møter og myndighet i tilknytning til selskapene

Regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen er behandlet og vedtatt i sak 087/21 i kommunestyrets møte 15.12.2021. Fra saksutredningen kan vi lese at den regionale eierskapsmeldingen har som formål å fremme bevisstgjøring og utvikling av regionens felles eierstrategier. Den er utarbeidet på et overordnet nivå, med særlig fokus på omtale av ulike begrunnelser for å inngå samarbeid, lovlige samarbeidsformer, rolleforståelse, åpenhet i styreverv, etikk, habilitet og godtgjøringer. Det presiseres videre at den regionale eierskapsmeldingen ikke erstatter kommunens egen plikt til å utarbeide egen eierskapsmelding. Den enkelte kommunes egne eierskapsmelding vil kunne være mer omfattende og tydelig med tanke på kommunens eierstrategier. Dersom det oppstår motstrid mellom det som er skrevet i den lokale og den regionale eierskapsmeldingen må kommunen forholde seg til det som er mest korrekt i forhold til gjeldende lov og de siste vurderingene som er gjort. Det anbefales en gjennomgang av den regionale eierskapsmeldingen i hver valgperiode.

Innledningsvis i eierskapsmeldingen er det nedfelt at den skal være et redskap for en mest mulig helhetlig, samordnet og forutsigbar eierstrategi og eierstyring for selskap og samarbeid som kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes har felles interesser i. Den definerer Kongsvingerregionens politikk for bevisst eierstyring, og er en strukturert fremstilling av hvordan eierstyring utøves. Eierskapsmeldingen er delt inn i to deler, der del 1 beskriver relevante tema for god eierstyring. Del 2 gir oversikt over selskaper og samarbeid der minst to av kommunene i regionen er medeiere eller samarbeider om tjenesteproduksjon.

Ser vi nærmere på del 1 omhandler denne delen en innføring i Kongsvingerregionens eierpolitikk, begrunnelser for å opprette selskaper eller delta i selskaper samt krav og kriterier ved eierskap og oppgavefellesskap. En har videre egne kapitler som omtaler styring av kommunens eierinteresser og selskaper, roller og ansvar og utøvelse av eierskap. Det er også et eget kapittel som gir oversikt over selskapsformer og styringsmuligheter.

Når det gjelder selskapsdannelse heter det at det skal gjøres en nøye vurdering av muligheter og behov for politisk styring, kommunens økonomiske ansvar kontra selskapets økonomiske frihet og det skal gjøres risikovurderinger i forhold til tjenesteleveransene til kommunens innbyggere. Det skal utarbeides samarbeidsavtaler og aksjonæravtaler i de selskapene hvor det er flere eiere. Det stilles også krav til jevnlig eiermøter i selskapene.

Det forventes videre at selskap og samarbeid utøver aktivt samfunnsansvar og at økonomi og etikk forenes i alle deler av virksomheten. Når det gjelder etikk stilles det for øvrig krav om at kommunene i Kongsvingerregionen sine vedtatte etiske retningslinjer skal være kjent og ligge til grunn i selskaper hvor kommunen er hel- eller deleier. Den regionale eierskapsmeldingen omtaler også tilfeller der det oppstår habilitetsspørsmål i tilknytning til selskaper. Løsningen på denne problematikken er å ha åpenhet om rollekonflikter og habilitetsutfordringer blant de folkevalgte. Habilitetsproblematikk er også noe valgkomitéene må ta hensyn til når de skal foreslå kandidater til styreverv.

Det fastslås at medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret ikke skal velges til styremedlemmer i selskaper som kommunen har eierinteresse i og at en skal etterleve kravet om kjønnsbalanse i selskapsstyrene. Det er videre nedfelt et krav om at alle som velges inn i selskapsstyrer i de kommunalt eide selskapene i Kongsvingerregionen skal registrere sitt verv/rolle i styrevervregisteret. Den regionale eierskapsmeldingen angir også hva slags prinsipper som skal følges med hensyn til godtgjørelse til eierrepresentanter og styremedlemmer.

Som en generell bestemmelse heter det at den regionale eierskapsmeldingen skal være et helhetlig grunnlag for sammensetning av styreverv med kompetanse ut fra de utfordringer selskapene står overfor. Dette sammen med retningslinjer for valgkomité i selskapene. 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.

Som tidligere nevnt pålegger kommuneloven den enkelte kommune å utarbeide en egen kommunal eierskapsmelding i hver valgperiode i tillegg til den regionale. Det er likevel samarbeidskommunenes intensjon at de kommunale eierskapsmeldinger skal bygge på de samme prinsipper for eierstyring som den foreliggende regionale eierskapsmeldingen.

Eierstyringen forutsettes utøvd gjennom politisk og administrativ ledelse. Kommunene skal i henhold til eierskapsmeldingen ivareta dette gjennom eget delegasjonsreglement og et administrativt

eiersekretariat. Det heter at eiersekretariatet bør ha en tydelig forberedende rolle forut for den politiske behandling i den enkelte kommune.

Del 2 av den regionale eierskapsmeldingen inneholder oversikt over selskaper og samarbeider i Kongsvingerregionen hvor to eller flere kommuner i regionen er eier/samarbeidspartnere. For hvert selskap/samarbeid finnes det en oversikt over formål, tidspunkt for etablering, eiere, kontoradresse og selskapsform. Det er videre en oversikt over hvilke rammer/styringsdokumenter som gjelder, sammensetning av eierorgan og valg av styre, eier- og ansvarsdel, økonomiske rammer og eventuelle tilskudd, administrativ forankring i kommunen og henvisning til selskapets nettside.

Det er 11 selskaper, 1 stiftelse og 5 samarbeid som er omfattet av eierskapsmeldingen. For ett av selskapene er det oppgitt at styremedlemmene er registrert i styrevervregisteret. Det er videre opplyst om at det er oppnevnt valgkomité i 4 av selskapene og i stiftelsen.

I forbindelse med gjennomgangen av saker i kommunestyret som gjelder selskaper og eierforhold, samarbeid etc. de senere årene, ser vi at det behandles slike saker med jevne mellomrom. Saker som er behandlet gjelder blant annet spørsmål om deltagelse i selskaper, endring av selskapsavtaler og samarbeidsavtaler for interkommunale samarbeid.

6.3 Revisors vurdering

6.3.1 Eierskapsmeldinger

Kommunens siste vedtatte eierskapsmelding er utarbeidet og vedtatt i 2012. Det er vår vurdering at eierskapsmeldingen inneholder mye informasjon om eierstyring. Vi mener imidlertid at enkelte deler av meldingen ikke er relevant med hensyn til eierstyring, eksempelvis utredning om styreansvar og styrets arbeidsform. Andre deler er sannsynligvis utdatert, som for eksempel oversikt over selskaper og samarbeid som Sør-Odal er engasjert i. Dette kan også være tilfelle for kommunens formål med eierskap i selskapene/deltagelse i samarbeidene og prinsippene for eierstyring. Noe av hensikten med at loven er endret slik at eierskapsmeldinger nå skal behandles minst en gang hver valgperiode, er at det sittende kommunestyret skal ha anledning til å ta stilling til kommunens eierskap, formålet med eierskapet i de ulike selskaper og samarbeid, og hva slags prinsipper som skal legges til grunn.

Etter hva vi har forstått har eierstyringen de senere år i større grad vært basert på prinsipper i «God eierstyring i Kongsvingerregionen». I tillegg har kommunestyret behandlet den regionale eierskapsmeldingen for kort tid siden. Kommunestyret har da sluttet seg til de felles prinsippene for eierstyring og felles formål med eierskapet for de selskaper og samarbeid som den regionale eierskapsmeldingen omfatter. Dette vil da også legge føringer i forhold til kommunens egen eierskapsmelding som er planlagt fremlagt for kommunestyret i mai 2022.

Etter planen skal lokal eierskapsmelding rulleres årlig. Vi har forstått det slik at det, på det tidspunktet vi samlet inn data til denne eierskapskontrollen, ikke var avklart om eierskapsmeldingen skulle legges frem årlig for kommunestyret eller som en enklere rapportering til formannskapet. Dersom kommunen velger å behandle eierskapsmeldinger i henhold til kommunelovens § 26-1 en gang i valgperioden, så mener vi at denne ideelt sett bør legges frem for kommunestyret i løpet av det første året etter nyvalg.

Ettersom deler av kommunens egen eierskapsmelding er utdatert/ikke i bruk og det foreløpig ikke er lagt fram noen eierskapsmelding for denne valgperioden, er det vår vurdering at kontrollkriterie 1 er delvis etterlevd.

- Kriterie 1: Kommunen utarbeider eierskapsmeldinger som inneholder kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommune har eierinteresser i, og kommunens formål med sine interesser eller tilsvarende interesser i virksomhetene.

6.3.2 Styring av interkommunale samarbeid og andre virksomheter

Kommunens eierskapsmelding fra 2012 inneholder, i tillegg til en oversikt over selskaper som kommunen har eierinteresser i, også en oversikt over de ulike samarbeid som kommunen var engasjert i på det tidspunktet. Det er ikke gitt informasjon utover hva slags type samarbeid det er snakk om og litt informasjon om eierne/driften. Kommunen har sluttet seg til den regionale eierskapsmeldingen og her er det også en oversikt over ulike samarbeid der minst to av kommunene i regionen samarbeider. I denne meldingen er det noe mer informasjon om det enkelte samarbeid. Det er viktig at det gis tilstrekkelig med informasjon om samarbeider og andre virksomheter til at de folkevalgte får oversikt over hele den kommunale virksomheten og forstår hvorfor kommunen er engasjert i disse.

Ny eierskapsmelding som er planlagt utarbeidet og behandlet i løpet mai 2022, er for øvrig ment å omfatte både selskaper som kommunen er eier/deleier av, og samarbeid som kommunen deltar i.

Vår vurdering er at eierskapsmeldingene i tilstrekkelig grad reflekterer styring av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i. Kontrollkriterie 2 anses etterlevd.

- Kriterie 2: Eierskapsmeldingen reflekterer også styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i

6.3.3 Organisering av, og rutiner for eierstyring

Gjennom vedtak i kommunestyret 31.03 2022 er formannskapet delegert eierrollen/oppfølging av selskaper som kommunen er deleier i. Dette innebærer etter hva vi forstår at saker og rapportering som gjelder eierstyring i stor grad vil bli behandlet i formannskapet. Vi vil likevel være saker som må legges frem for kommunestyret, som eierskapsmelding i henholdt til kommuneloven § 26-1, opprettelser og uttreden i selskaper etc. Det heter i vedtaket av 31.03.2022 at oppfølgingen skal gjennomføres slik det er beskrevet i eierskapsmeldingen. Vi går ut fra at det her siktes til den eierskapsmeldingen som skal legges frem for kommunestyret i mai 2022, og som da skal rulleres årlig.


Eierskapsmeldingen fra 2012, den regionale eierskapsmeldingen og «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» inneholder mange forhold som eierrepresentantene skal holde oversikt over og følge opp. Eierstyringsdokumentene sier imidlertid lite om hvordan dette skal gjøres. Vi mener at kommunen med fordel kunne hatt rutiner eller et informasjonsskriv som eierrepresentantene kunne tatt utgangspunkt i når de skal utøve eierstyring på vegne av kommunen.

En slik rutinebeskrivelse/informasjonsskriv bør presisere at eierrepresentanten må fremme de prinsipper som er nedfelt i kommunens eierstyringsdokumenter. Den kan også beskrive hvordan prinsipper, bestemmelser etc. i eierstyringsdokumentene kan følges opp i eierorganene. En slik rutine/informasjonsskriv bør også si noe om tilbake-rapportering til kommunestyret og/eller

eiersekretariatet. Dette vil være mest nyttig for de som er nye i rollen som eierrepresentanter, men vi mener dette også er et tiltak for å sikre at kommunen opptrer mest mulig likt i sin utøvelse av eierstyring. Jevnlige samlinger/møter, opplæring og tett oppfølging fra administrasjonen kan selvsagt bidra til det samme, men en rutinebeskrivelse/informasjonskriv vil sannsynligvis være mindre ressurskrevende på sikt. Den vil også være enklere å følge opp/evaluere.

Når det gjelder rutiner i kommuneadministrasjonen må dette nødvendigvis knyttes opp til opprettelse av et eiersekretariat og hvilke oppgaver et slik sekretariat skal ha. Når dette er avklart vil det være hensiktsmessig å utarbeide skriftlige rutiner for oppgavene, og gjerne et årshjul som viser milepæler i løpet av året. Det bør også legges opp til en evaluering av rutinene med jevne mellomrom, både de som gjelder administrasjonen og de som gjelder eierrepresentantene.


Organiseringen av eierstyringen er etter vår vurdering klart bestemt. Kommunen har imidlertid et forbedringspotensial med hensyn til å utvikle og formalisere rutiner. Både når det gjelder administrative rutiner og rutiner for eierrepresentantene. Ut fra dette mener vi at kontrollkriterie 3 er delvis etterlevd.

 Kriterie 3: Det er bestemt hvordan eierstyringen i kommunen skal organiseres og kommunen har rutiner for gjennomføringen.

6.3.4 Eierstyring i henhold til anbefalt praksis

Kommunen har utarbeidet sine eierstyringsdokumenter og rutiner med utgangspunkt i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Det samme gjelder de regionale eierskapsdokumentene. KS sine anbefalinger må regnes som anbefalt praksis i Norge, og er også grunnlaget som vi har utledet revisjonskriterier fra. Kommunens eierskapsmelding har behov for en oppdatering, men utover dette mener vi at eierstyringsdokumentene har det innholdet de bør ha. Utfordringen vil da være å holde opplysninger om eierskapene à jour og å følge opp de prinsipper, krav og bestemmelser som kommunen selv har fastsatt.

Vi mener at kontrollkriterie 4 er etterlevd.

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

7 Problemstilling 2 – Oppfølging av kommunens føringer

Sikrer kommunen at eierrepresentantene kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Tabellen under viser de revisjonskriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriepunktet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

- [Kriterie 5](#) Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden.
- [Kriterie 6](#) Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen
- [Kriterie 7](#) Kommunen har i strategidokumentene som gjelder eierskapsforvaltning satt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene, og utarbeidet rutiner for hvordan dette skal følges opp.
- [Kriterie 8](#) Kommunen har konkretisert hvilke krav den som eier stiller til selskapsstyrene når det gjelder kompetanse for å nå selskapenes mål, opplæringsarbeid, evaluering og rapportering. Det sikres at kravene følges opp i eierorganene.

7.2 Innhentet data

I møte med kommunen har vi fått opplyst at både faste medlemmer og varamedlemmer i kommunestyret var invitert til folkevalgtopplæringen som ble arrangert i etterkant av valget i 2019. Det ble også invitert utvalgsmedlemmer som ikke er tilknyttet kommunestyret, for eksempel fra kontrollutvalget. En er ellers i rute med tiltakene som er fastsatt i handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune. I fellesmøte med valgte eierrepresentanter og eierseminar med formannskapet som er planlagt i mai, er kommunens eget opplegg for eierstyring tema.

Foiler fra folkevalgtopplæringen viser at det er organisering av oppgaveløsningen som har vært hovedtema. En har tatt for seg ulike samarbeids- og organisasjonsformer og fordeler og ulemper ved de ulike måtene å organisere seg på. En har vært opptatt av hvilken kontroll og styringsmuligheter de folkevalgte har for de ulike organisasjonsformene. Det er videre anbefalt å være bevisst når en etablerer et samarbeid/selskap, at en innfører årlige eierskapsmeldinger og et eget eierorgan i egen kommune. Det anbefales videre å ha faste rapporteringer og at kommuneadministrasjonen benyttes til bistand i forbindelse med eierstyringen. Avslutningsvis er kommunens organisering av oppgaveløsningen tatt opp som tema. Gjennomgangen er gjort i KS-regi.

Kommunens eierskapsmelding inneholder opplysninger om hvordan opplæring av eierrepresentanter skal foregå. Det gjennomføres opplæring i den politiske eierrollen hvert fjerde år, rett etter valget. I tillegg skal kommunen årlig avsette en møtedag dedikert eierstyring. Denne årlige dagen kan kombineres med at selskapene også gis muligheter til å informere kommunestyret om sin aktivitet og utvikling.

Eierskapsmeldingen inneholder generelle regler om sammensetning og kompetanse i styrene. Det avgjørende bør være hva slags oppgaver det enkelte styre har og hvilken kompetanse det er nødvendig at styret innehar av hensyn til selskapets drift og utvikling. De generelle kompetansekrav kommunen mener bør stilles til styremedlemmer er:

- God økonomisk innsikt
- Innsikt i selskapets virksomhet og kunnskap om tjenesteområdet
- Personlig integritet
- Lojalitet mot selskapet og styrets beslutninger
- Hvis vedkommende er aktiv folkevalgt i Sør-Odal kommune: Kunnskap om habilitetsreglene, nærmere beskrevet i forvaltningsloven kap.2
- God gjennomføringsevne
- Styrekompetanse
- Forståelse for hvordan styringssystemene i Sør-Odal kommune fungerer

Meldingen inneholder også informasjon om kravet til kjønnsbalanse i selskapsstyrene og at Sør-Odal kommune vil arbeide aktivt for at det etableres valgkomité i selskaper som kommunen eier sammen med andre kommuner. I vedlegg til eierskapsmeldingen er det nedfelt noen ønsker med hensyn til valgkomitéers arbeid.

Eierskapsmeldingen tar ellers opp at det bør gjennomføres kompetansehevende tiltak i forbindelse med valg av nye styremedlemmer. Slik opplæring kan med fordel gjøres i samarbeid med andre kommuner når det gjelder de interkommunale selskapene. I nye selskaper, og i selskaper hvor Sør-Odal kommune er eneeier, vil Sør-Odal kommune som eier være med på å stille krav om at styret i selskapet får tilbud om passende opplæring. Det henvises ellers til styreopplæring i regi av KS bedrift (nå Samfunnsbedriftene). Regler og hensikten med styreinstruks er beskrevet, i tillegg til at det stilles krav til at styret skal ha en plan for sitt arbeid. Planen skal være konkret, den skal evalueres årlig og kommunen ønsker at planen skal danne grunnlag for styrets evaluering av seg selv.

Handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune omfatter innføring av årlig fellesmøte med alle valgte eierrepresentanter. En ser ellers for seg at den vedtatte gjennomgangen av alle selskaper i Kongsvingerregionen vil gi stor kunnskap og bedre grunnlag for strategiske valg for kommunen som eier.

I god selskapsstyring i Kongsvingerregionen heter det at det skal arrangeres felles folkevalgtopplæring i første del av hver valgperiode for kommunene i Kongsvingerregionen. Med hensyn til styringsdokumenter fremgår det at en blant annet kan ha retningslinjer for valgkomité, styreinstruks og instruks for daglig leder. Det er også forklart hva slags funksjon disse dokumentene har. Det anbefales ellers å innføre ordninger med valgkomité for å sikre at styresammensetningen totalt sett gir selskapene den nødvendige erfaring og innsikt hva gjelder nødvendig politisk, faglig, juridisk og økonomisk kompetanse.

Regional eierskapsmelding fastsetter krav om at styremedlemmer velges ut fra selskapets samlede interesser og at styremedlemmenes kompetanse er komplementær

Det stilles følgende generelle kompetansekrav til styremedlemmer:

- God økonomisk innsikt
- God kjennskap til selskapets virksomhet

- Personlig integritet
- God gjennomføringsevne
- Styrekompetanse

Det heter at den regionale eierskapsmeldingen skal være et helhetlig grunnlag for sammensetning av styrever med kompetanse ut fra de utfordringer selskapene står overfor. Dette sammen med retningslinjer for valgkomité i selskapene. Eierskapsmeldingen skal også bidra til at det stilles konkrete krav til styrene og etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid.

Det stilles videre krav om at nye styrerepresentanter skal få opplæring i styrets arbeidsform, og at det skal utarbeides styreinstruks i alle selskaper i Kongsvingerregionen. Styreinstruksen skal gi nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling, hvilke saker som skal styrebehandles, daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret, samt regler for innkalling og møtebehandling.


7.3 Revisors vurdering

7.3.1 Opplæring i eierskapsforvaltning for folkevalgte

Kommunene gjennomførte folkevalgtopplæring i etterkant av valget i 2019 der alle faste medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret var invitert. I tillegg var også utvalgsmedlemmer som ikke er tilknyttet kommunestyret invitert. Eierstyring var tema i denne opplæringen som er basert på KS sitt folkevalgtprogram.

I henhold til «god selskapsstyring i Kongsvingerregionen» skal det arrangeres felles folkevalgtopplæring i første del av valgperioden for kommunene i Kongsvingerregionen. Dette er etter hva vi har forstått ikke gjennomført i inneværende valgperiode, noe som blant annet skyldes koronapandemien. Ettersom en prøver å få til en god del felles for eierstyringen i regionen, blant annet med en felles regional eierskapsmelding, vil det være hensiktsmessig å videreføre dette samarbeidet om opplæring.

Vi mener at kontrollkriterie 5 er etterlevd.

 Kriterie 5: Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden.

7.3.2 Opplæring i kommunens praktisering av eierstyring


Folkevalgtopplæringen høsten 2019 var basert på KS sitt folkevalgtprogram. Dette programmet skal passe til alle kommuner og er således rimelig generelt. Vi mener derfor at den opplæringen som er rettet mot intern opplæring og praktisering ikke blir dekket av KS sin folkevalgtopplæring.

Vi er ikke kjent med at det er gjennomført noe mer opplæring i eierstyring i kommunen etter folkevalgtopplæringen etter valget i 2019, som har fokusert på kommunens egen organisering, regler og praktisering av eierstyring. Dette er imidlertid opplyst å være tema på møte med eierrepresentantene i april 2022 og i eierseminar med formannskapet i mai 2022. Vi har forstått det slik at disse møtene, samt utarbeidelse og behandling av ny eierskapsmelding i kommunestyret, blant annet har som formål å fastsette kommunens organisering, regler og praktisering av eierstyring. Kommunen har med andre ord ting på gang her.

Vi mener i utgangspunktet at det er hensiktsmessig å gjennomføre opplæringen tidlig i valgperioden, og at denne bør omfatte informasjon om både generelle forhold og kommunens egen organisering og

praktisering av eierstyring. Dette vil være i både eierrepresentantenes, formannskaps- og kommunestyremedlemmenes interesse ettersom det vil gi oversikt over de roller, oppgaver og plikter de har.

Kriteriet er foreløpig ikke etterlevd når det gjelder opplæring om intern organisering og praksis. Kontrollkriterie 6 er delvis etterlevd.


 Kriterie 6: Opplæringen er ment å gi generell kunnskap om eierforvaltning og kunnskap om intern organisering og praktisering av eierstyring i kommunen

7.3.3 Krav til sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene

Både i kommunens egen eierskapsmelding og i den regionale eierskapsmeldingen som kommunen har vedtatt, stilles det generelle kompetansekrav til styremedlemmene og at styrene bør settes sammen ut fra de utfordringer selskapene står overfor.

En valgkomité kan være nyttig i forbindelse med å sikre rett kompetanse i styret. «God selskapsstyring i Kongsvingerregionen» anbefaler bruk av valgkomité nettopp for å sikre riktig kompetanse. Det anbefales videre å utarbeide retningslinjer for valgkomité. Kravet om valgkomité og retningslinjer for valgkomité er også lagt til grunn i kommunens egen eierskapsmelding og i den regionale eierskapsmeldingen. Vi har ingen opplysninger om at det foreligger egne retningslinjer for valgkomitéer i selskaper som eies av kommunene i Kongsvingerregionen. Det er mulig det kan finnes retningslinjer for enkeltelskaper. Vi mener kommunen bør tydeliggjøre kravene til de vurderinger en valgkomité skal gjøre, i retningslinjene for slike komitéer, herav at valgkomitéen redegjør for sitt arbeid i forbindelse med valgsaker i eierorganene. En slik redegjørelse gir kommunen og eierrepresentanten mulighet til å følge opp fastsatte krav. Vi forstår det slik at kommunen ikke har rutiner/systematisk oppfølging av at krav til sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene etterleves.

Ut fra dette mener vi at det stilles krav til sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene, men at kommunen ikke har rutiner for å sikre at kravene følges opp. Kontrollkriterie 7 er delvis etterlevd.

 Kriterie 7: Kommunen har i strategidokumentene som gjelder eierskapsforvaltning satt krav til ønsket sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene, og utarbeidet rutiner for hvordan dette skal følges opp.


7.3.4 Krav til kompetanseutvikling, evaluering og rapportering for selskapsstyrene

Både i kommunens egen eierskapsmelding og i den regionale eierskapsmeldingen stilles det krav om at nye styrerepresentanter skal få opplæring i styrets arbeidsform. I den regionale eierskapsmeldingen stilles det krav om at det skal utarbeides styreinstruks i alle selskaper i Kongsvingerregionen. Den regionale eierskapsmeldingen er også tydelig på at det stilles konkrete krav til styrene og etableres rutiner for å evaluere styrenes arbeid. Kommunens egen eierskapsmelding er noe mer vag på dette med styreinstruks, men det stilles til gjengjeld krav om at styret skal utarbeide en plan for styreperioden som de skal evaluere sin egen virksomhet i forhold til. Vi kan ikke se at eierstyringsdokumentene er spesielt konkrete med hensyn til rapportering. Dette bør det tas hensyn til når ny eierskapsmelding skal utarbeides.

Når det gjelder oppfølging av at kravene i eierstyringsdokumentene følges opp, kan vi ikke se at kommunen har noe system eller rutiner for å sikre at kravene følges opp. Eventuell oppfølging vil da

bli tilfeldig. Oppfølging fra et eiersekretariat og de årlige samlingene for eierrepresentantene kan etter vår vurdering bidra til å sikre at kravene blir fulgt opp.

Ut fra dette mener vi at kontrollkriterie 8 er delvis etterlevd.






-  Kriterie 8: Kommunen har konkretisert hvilke krav den som eier stiller til selskapsstyrene når det gjelder kompetanse for å nå selskapenes mål, opplæringsarbeid, evaluering og rapportering. Det sikres at kravene følges opp i eierorganene.

8 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?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 3

Tabellen under viser de revisjonskriterier vi har benyttet for å besvare problemstillingen og våre vurderinger av disse. Kriteriene er gjengitt i kortform. For en full utledning av revisjonskriteriene, se [vedlegg A](#). Tabellen er interaktiv og leseren kan gå rett til den enkelte vurdering ved å trykke på det enkelte kriteriepunktet. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i kapitlene nedenfor. Vi gjør derfor leseren oppmerksom på at vurderingene må sees opp imot de innhentede data i prosjektet.

-  [Kriterie 9](#) Eierskapsmelding behandles i kommunestyret minst en gang i valgperioden.
-  [Kriterie 10](#) Dersom det ikke legges frem årlige eierskapsmeldinger legges det frem en årlig rapport om tilstanden for selskapene (økonomi og spesielle saker).
-  [Kriterie 11](#) At styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap revideres jevnlig.
-  [Kriterie 12](#) Kommunen som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og har sikret representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.
-  [Kriterie 13](#) Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamling og representantskapsmøter tas inn i selskapsvedtektene med tanke på at kommunen skal ha tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.

8.2 Innhentet data

I møte med kommunen har vi fått opplyst at saker som gjelder årsmelding/regnskap fra de ulike selskapene kan være oppe til behandling i kommunestyret. Det er imidlertid ingen fast rutine på dette, og det er som oftest de selskapene som har stor politisk betydning i form av viktige tjenester og/eller store kostnader, dette gjelder. Planen er at det skal rapporteres jevnlig med hensyn til tilstanden i selskapene og samarbeidene til formannskapet. Opprettelse av et eierskapssekretariat vil bety at kommunen har en ressurs som er dedikert til å forberede saker som gjelder eierstyring i formannskap og kommunestyre. Når det gjelder revidering av styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap blir det foretatt en full gjennomgang av disse i forbindelse med den vedtatte gjennomgangen av selskaper og samarbeid som er initiert av regionsamarbeidet i Kongsvingerregionen. Med hensyn til eiermøter avholdes det slike møter hver vår og det er IKS-ene som prioriteres.

Når det gjelder innkallingsfrister og sakspapirer til eierorganene så er fristene som er nedfelt i lov, i mange tilfeller i snaueste laget for å få en god prosess på sakene i kommunen. Det er ofte behov for 6 uker til behandling i kommunen, mens IKS-loven tilsier 4 uker. Vi har også fått opplyst at det jobbes med å få på plass et opplegg for dialog mellom kommunedirektøren og daglig leder i selskapene.

Kommunens eierskapsmelding forutsatte i sin tid en rullering av eierskapsmeldingen annethvert år. Meldingen sier også at det må opprettes et system for rapportering fra eierrepresentantene til kommunen.

I **handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune** legges det opp til å utarbeide en egen eierskapsmelding som rulleres årlig. Det er planlagt fremlagt sak om ny eierskapsmelding i kommunestyret 12. mai 2022. Vedtak om gjennomgang av samarbeid og selskaper i Kongsvingerregionen innebærer også en gjennomgang og vurdering av de ulike samarbeidsavtalene som finnes, og hensikten er å standardisere disse. Handlingsplanen legger ellers opp til at det utarbeides interne rutiner for administrativ og politisk saksbehandling av alle saker som skal behandles i representantskap/generalforsamlinger. Dette innebærer at:

- Det etableres et eiersekretariat som forbereder saker til politisk behandling.
- Formannskapet skal behandle alle saker som skal opp i selskapenes/samarbeidenes representantskap/generalforsamling.
- Årsrapporter og regnskap for selskapene skal forelegges kommunestyret.

Kommunedirektøren skal ellers etablere kontakt med selskapenes daglige leder for å kunne følge opp kontinuerlig og en skal samarbeide med de øvrige kommunene i regionen for å etablere fast rutine for årlige eiermøter med selskapene.


I **den regionale eierskapsmeldingen** er det presisert at de ulike samarbeidskommunene må sørge for et system for rapportering fra oppnevnt eierrepresentant til egen kommune. Når det gjelder rapportering heter det ellers at alle selskaper skal oversende sine årsrapporter til eierkommunene. I tillegg kan den enkelte kommunen, som eier, alltid be om særskilt statusrapportering fra de selskapene de er eier av. Det stilles i eierskapsmeldingen generelle krav til selskapene om god utredning av saker som skal behandles i selskapsorganene. Det er også ytret ønske om oversendelse av saksdokumenter innen gitte frister, samtidig som de lovmessige fristene for dette er oppgitt.

8.3 Revisors vurdering

8.3.1 Hyppighet på behandling av eierskapsmeldinger i kommunestyret

Gjeldende eierskapsmelding er behandlet i kommunestyret i 2012. Denne eierskapsmeldingen legger opp til at eierskapsmeldinger skal rulleres annethvert år. Det er ikke fremlagt noen egen eierskapsmelding for kommunestyret etter dette. Kravet om at det skal legges frem eierskapsmelding minst en gang per valgperiode tråde i kraft høsten 2019. Høsten 2021 ble *Regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen* behandlet og vedtatt i kommunestyret. Det er sannsynlig at kommunens egen eierskapsstrategi vil ligge tett opp til den regionale eierskapsmeldingen. Det er likevel slik at kommuneloven § 26-1 innebærer at kommunen må vedta en egen eierskapsmelding. En er nå kommet godt ut i innværende valgperiode uten at det er lagt fram og vedtatt noen egen eierskapsmelding for kommunen. Det innebærer at sittende kommunestyre foreløpig ikke har tatt stilling til kommunens prinsipper for eierstyring.

Kommunen har ikke fulgt sine egne føringer for med hensyn til hyppigheten på eierskapsmeldinger. Det er foreløpig heller ikke behandlet noen lokal eierskapsmelding etter at kommuneloven ble endret til minst en eierskapsmelding i valgperioden. Vi mener at kontrollkriterie 9 er delvis etterlevd.

 Kriterie 9: Eierskapsmelding behandles i kommunestyret minst en gang i valgperioden.


8.3.2 Årlig rapportering om eierskap

For en del av selskapene som kommunen er eier i, legges årsrapporter og regnskapene frem for kommunestyret. Det behandles også ganske ofte egne saker som gjelder eierskap til enkeltselskap. I handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune legges det opp til å utarbeide en egen

eierskapsmelding som rulleres årlig. I og med at eierstyringen er delegert til formannskapet går vi ut fra at det er formannskapet som får den rullerte eierskapsmeldingen til behandling, så lenge det ikke er snakk om en eierskapsmelding i henhold til kommunelovens §26-1. Det går et viktig skille her mellom hva kommunestyret selv skal vedta, og hva som kan delegeres/behandles i formannskapet.

Nå vet vi foreløpig ikke noe om omfanget på denne rapporteringen, men minimum for det som er anbefalt er en årlig rapport som tar for seg endringer, spesielle saker og økonomi i selskapene. Vi mener også at en slik rapport også bør også ha en kort evaluering av hvordan kommunens systemer for eierstyring har fungert. Om ikke hvert år, så i alle fall med jevne mellomrom. Dette gir formannskapet mulighet til å gi innspill til gjeldende praksis.

Praksis med årlig rapportering er imidlertid ikke innført ennå og vi mener at kontrollkriterie 10 er delvis etterlevd.

 Kriterie 10: Dersom det ikke legges frem årlige eierskapsmeldinger legges det frem en årlig rapport om tilstanden for selskapene (økonomi og spesielle saker).


8.3.3 Revidering av styringsdokumenter

Vi ser av vår gjennomgang av saker i kommunestyret at det blir behandlet saker som gjelder selskapsavtaler, samarbeidsavtaler og andre forhold som vedrører enkeltsekskap eller samarbeid. Det vil være ulike årsaker til at styringsdokumenter og avtaler vedrørende selskapene blir endret. Vi vil anta at det ikke er uvanlig at det er selskapene selv som tar initiativ til revidering, og ikke kommunen. Gjennomgangen av selskaper og samarbeid initiert av regionsamarbeidet i Kongsvingerregionen vil sannsynligvis medføre en vurdering av styringsdokumenter og avtaler for en del av selskapene og samarbeidene.

For anbefalingen fra KS mener vi at hensikten blant annet er at kommunen skal vurdere styringsdokumentene og avtalen opp mot de målsettinger og krav som kommunen, sammen med de andre eierne, stiller til selskapet. Disse kan endres over tid, og det er kommunen selv som først og fremst må følge med på at styringsdokumentene endres tilsvarende. Vi kan ikke se at kommunen har et apparat til å følge opp behov for endringer fortløpende. Dette er imidlertid en oppgave som det ville være naturlig å legges til et eierskapssekretariat. Kommunen har planer om å opprette et slik sekretariat, men oppgaver som skal tillegges sekretariatet er foreløpig ikke klarlagt.

Ut ifra dette mener vi at styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap revideres når det fremmes saker for kommunen om dette. Det mangler etter vår mening et apparat i kommunen for løpende vurdering av styringsdokumenter og avtaler.

Ut ifra dette vurderer vi at kontrollkriterie 11 er delvis etterlevd.

 Kriterie 11: At styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap revideres jevnlig

8.3.4 Representasjon i eierorganene

Valg av eierrepresentanter i IKS-ene velges av kommunestyret i starten av hver valgperiode. Det velges både faste representanter og vararepresentanter. Ordfører representerer vanligvis kommunen i generalforsamlinger i aksjeselskaper. De aller fleste av de som representerer kommunen i ulike eierorganer er folkevalgte som sitter i kommunestyret.

Vi mener at kontrollkriterie 12 er etterlevd.

- Kriterie 12: Kommunen oppnevner som hovedregel sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og har sikret representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.

8.3.5 Innkallingsfrister for møter i eierorganene

Den regionale eierskapsmeldingen anbefaler at det tas inn bestemmelser i selskapsvedtektene/-avtalene om innkallingsfrister til generalforsamlinger og representantskapsmøter som er tilpasset for å gi kommunene tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.

Tilbakemeldingen fra Sør-Odal kommune er at fristene som er nedfelt i lov i mange tilfeller er i snaueste laget for å få en god prosess på sakene i kommunen. Vi forstår dette slik at det er vanlig at selskapene følger fristene fastsatt i lov, og at det vanligvis vil være disse fristene som er tatt inn i vedtektene for selskapene. Det vil helt sikkert variere hvor stor mulighet Sør-Odal kommune har til å påvirke vedtektsendringer i de ulike selskapene, men vi mener det vil være hensiktsmessig å fortsatt følge opp intensjonene i den regionale eierskapsmeldingen om å få vedtektsfestet innkallingsfristene.

Vi mener at kontrollkriterie 13 er delvis etterlevd.

- Kriterie 13: Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamling og representantskapsmøter tas inn i selskapsvedtektene med tanke på at kommunen skal ha tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.

9 Konklusjon

Vi har i denne eierskapskontrollen undersøkt hva slags overordnet system, retningslinjer og føringer Sør-Odal kommune har for eierskapsforvaltning, samt hvordan kommunen følger opp at disse etterleves.

Vi konkluderer med at kommunen er i ferd med å utvikle et overordnet system, tydeligere retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging som samsvarer med det som er anbefalt. Det kan knyttes følgende kommentarer til kommunens overordnede system, retningslinjer og føringer for eierskapsoppfølging:

- Kommunens gjeldende eierskapsmelding er fra 2012. I tillegg til egen eierskapsmelding er regional eierskapsmelding for Kongsvingerregionen behandlet og vedtatt i kommunestyret i oktober 2021. Deler av kommunens egen vil være utdatert/ikke i bruk, og vi mener at en ny eierskapsmelding bør legges frem for kommunestyret så snart som mulig. Etter hva vi har fått opplyst vil dette skje i mai 2022.
- Kommunens eierstyringsdokumenter favner bredt, og omfatter både selskaper og samarbeid som kommunen er engasjert i.
- Organiseringen av eierstyringen er etter vår vurdering klart bestemt. Vi mener imidlertid at kommunen har et forbedringspotensial med hensyn til å utvikle og formalisere rutiner. Både når det gjelder administrative rutiner og rutiner for eierrepresentantene. Det er igangsatt et arbeid for å bedre eierstyringen i kommunen. Blant annet er det planer om å opprette et eierskapssekretariat. Et slikt sekretariat vil være sentralt i forbindelse med utarbeidelse av rutiner.
- Kommunen har ellers utarbeidet sine eierstyringsdokumenter med utgangspunkt i KS sine anbefalinger. Disse anbefalingene utgjør anbefalt praksis i Norge i dag, og er også grunnlaget som kontrollkriteriene til denne eierskapskontrollen er basert på. Utfordringen for kommunen er da å holde eierstyringsdokumentene og opplysninger om eierskapene à jour og å følge opp de prinsipper, krav og bestemmelser som kommunen selv har fastsatt.

Vi mener at kommunen i noen grad gjennomfører tiltak som sikrer at eierrepresentanter kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har nødvendig kompetanse. Vi mener at kommunen har et forbedringspotensial og har følgende kommentarer:

- Kommunen gjennomfører opplæring i eierskapsforvaltning for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden. Opplæringen til nå i valgperioden har vært generell og knyttet til KS sitt folkevalgtprogram. Vi mener det er viktig at det også gis opplæring i/informasjon om kommunens egen organisering og praktisering av eierstyring, og at dette også gis tidlig i hver valgperiode. Kommunen er i prosess med hensyn til å forbedre eierstyringen i kommunen. Dette er et arbeid som både administrasjonen og de folkevalgte er tenkt involvert i og som vil øke kunnskapen om intern organisering og praksis.
- Kommunens egen eierskapsmelding og den regionale eierskapsmeldingen inneholder generelle krav til sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Vi går ut fra at slike krav også vil bli tatt inn i den eierskapsmeldingen som er planlagt behandlet i kommunestyret i mai 2022. I den regionale eierskapsmeldingen anbefales det også bruk av valgkomité og at det

utarbeides retningslinjer for valgkomitéene. Valgkomitéene er sentrale med hensyn til å sikre hensiktsmessig sammensetning og kompetanse i selskapsstyrene. Retningslinjer for arbeidet i valgkomitéene er viktig for at kommunen skal ha mulighet til å følge opp sine krav. Vi mener at kommunen bør tydeliggjøre kravene til de vurderinger en valgkomité skal gjøre i retningslinjene for slike komitéer, og innføre rutiner som sikrer at kravene følges opp.

- Vi mener at kommunens dokumenter for eierstyring angir krav til selskapsstyrene når det gjelder kompetanse, opplæring og evaluering av styrets arbeid, mens de kunne vært tydeligere med hensyn til krav om rapportering. Når det gjelder oppfølging av at kravene i eierstyringsdokumentene følges opp, kan vi ikke se at kommunen har noe innarbeidet system eller rutiner for å sikre dette.

Vi konkluderer med at kommunen har noe forbedringspotensial når det gjelder rutiner for rapportering og kommunikasjon mellom kommunestyret, eierrepresentanter og selskapene som sikrer kommunestyret reell innflytelse på eierstyringen. I denne forbindelse mener vi at opprettelsen av en ordning med eiersekretariat vil være et viktig tiltak for å sikre bedre rutiner. Følgende kommentarer kan knyttes til problemstillingen:

- Eierskapsmeldingen som ble vedtatt i 2012 skisserte at eierskapsmeldingen skulle rulleres hvert andre år. Dette er ikke fulgt opp, og det er sannsynligvis en stund siden eierskapsmeldingen ble benyttet i forbindelse med eierstyring. For å tilfredsstille et krav som ble inntatt i kommuneloven i 2019, må det behandles en lokal eierskapsmelding per valgperiode. Dette i tillegg til den regionale eierskapsmeldingen som ble behandlet i kommunestyret høsten 2021. Vi har fått opplyst at det planlegges å fremme en sak om eierskapsmelding for kommunestyret i mai 2022.
- Det legges frem saker for de folkevalgte gjennom året som gjelder selskap og samarbeid som kommunen er engasjert i. Kommunen har ellers planer om å innføre årlig rapportering/rullering av eierskapsmeldingen. Dette er i henhold til hva som er anbefalt, og vi mener at rapporteringen i tillegg til informasjon om selskaper og samarbeider også bør omfatte en kort evaluering av hvordan kommunens systemer for eierstyring har fungert. Ettersom denne ordningen ikke er trådt i kraft ennå vil rapporten ha en anbefaling om årlig rapportering, slik at dette kan følges opp av kontrollutvalget.
- Styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap revideres når det fremmes saker for kommunen om dette. Kommunen har foreløpig ingen løpende oppfølging av om eierstyringsdokumentene og avtaler er i henhold til kommunens krav og ønsker. Vi mener at kommunen ved å opprette et eiersekretariat vil ha et apparat for å følge opp og vurdere behovet for revidering når det gjelder styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap.
- Vi forstår det slik at kommunen som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene. Dette kan medvirke til at det blir kortere kommunikasjonslinjer mellom eierrepresentanter og formannskap/kommunestyret. Ved å velge vararepresentanter til eierorganene mener vi også at en er sikret representasjon fra kommunen der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.
- Tilbakemeldingen fra kommunen er at de innkallingsfrister som er nedfelt i lov i mange tilfeller er i snaueste laget for å få en god prosess på sakene i kommunen. Det er vanlig at det er de

lovbestemte minimumsfristene som er tatt inn i selskapsvedtektene. Det er viktig å sikre en god intern prosess i kommunen med hensyn forberedelse til saker som skal behandles i eierorganene. Ut fra dette mener vi at kommunen bør arbeide for å få innarbeidet bestemmelser om innkallingsfrister til eierorganene i selskapsvedtektene. Det vil her være naturlig å samarbeide med de andre kommunene i Kongsvingerregionen.

10 Anbefalinger

Ut fra de vurderinger og konklusjoner som er gjort anbefaler vi følgende:

1. At det utarbeides eierskapsmeldinger i henhold til kommuneloven § 26-1 tidlig i hver valgperiode, slik at prinsippene for eierstyring i størst mulig grad er forankret i sittende kommunestyre. Kommunens eierskapsmelding bør ses i sammenheng med den regionale eierskapsmeldingen og følge de anbefalinger som kommunesektoren selv legger til grunn.
2. Det bør vurderes å utvikle og formalisere rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av kommunens eierstyring. Dette gjelder både administrative rutiner og rutiner for eierrepresentantenes virke.
3. Opplæring om eierskapsforvaltning bør gjennomføres tidlig i hver valgperiode, og omfatte informasjon både om generelle forhold og kommunens egen organisering og praksis for eierstyring.
4. Kommunen bør vurdere (gjerne i samarbeid med de andre kommunene i Kongsvingerregionen) å tydeliggjøre kravene til arbeidet i valgkomitéene i egne retningslinjer.
5. Å innføre årlig rapportering/rullering av eierskapsmeldingen som fokuserer på tilstanden i selskaper og samarbeid. Rapporteringen bør også omfatte en evaluering av hvordan kommunens systemer for eierstyring har fungert.
6. At kommunen bør arbeide for å få innarbeidet bestemmelser om innkallingsfrister til eierorganene i selskapenes vedtekter som ivaretar kommunens behov for forsvarlig saksbehandling. Dette vil være naturlig å gjøre sammen med de andre kommunene i Kongsvingerregionen.

11 Ordfører og kommunedirektørens uttalelse



Sør-Odal kommune



Revisjon Øst Iks
Postboks 84
2341 LØTEN

Kommunedirektør
Øgardsvegen 2
2100 Skarnes
Telefon: 62 96 80 00
postmottak@sor-odal.kommune.no
www.sor-odal.kommune.no
Org.nr. 964 947 716 MVA

Unntatt offentlighet Off.lovens § 16

Deres ref.

Vår ref.
22/58-4/FE-216 /AOR

Sted/Dato:
Skarnes, 06.05.2022

Rapport - Overordnet eierskapskontroll i Sør-Odal kommune - til uttalelse

Ordfører og kommunedirektør takker for en god rapport, og vil slutte seg til alle de konklusjoner og anbefalinger som er gjort.

Det har vært svært nyttig for kommunen å ha en gjennomgang av hvordan vi utøver eierskap, og rapporten bidrar til at vi får på plass rutiner både på det administrative og politiske nivå for utøvelse av godt eierskap i fremtiden.

De anbefalinger som foreligger er allerede i stor grad etablert.

1. Det skal utarbeides eierskapsmeldingen gang i hver valgperiode.
2. Det er etablert følgende rutiner for oppfølging av eierskap:
 - Formannskapet er delegert myndighet til å være utøvende eierorgan
 - Det er etablert et eiersekretariat i kommunen
 - Formannskapet vil behandle saker knytta til budsjett og handlingsprogram, og andre prinsipielle saker i forkant av representantskapsmøter/generalforsamlinger. Saker av stor prinsipiell betydning vil løftes til kommunestyret
 - Det etableres en ordning med årlige fellesmøter for kommunens eierrepresentanter
 - Det gjennomføres årlige eiermøter med selskapene
 - Ved etablering av nye selskaper skal saken behandles av kommunestyret
3. Folkevalgtopplæringen etter hvert valg skal ha større oppmerksomhet om tema eierstyring.
 - Det er gjennomført et «oppfriskningsseminar» for formannskapet om eierstyring 3. mai 2022
4. Det ble i formannskapet 3. mai 2022 fattet vedtak om at kommunen skal ta initiativ ovenfor regionen for etablering av felles retningslinjer for valgkomiteer
5. Eierskapsmeldingen del II skal rulleres hvert år



6. Lokal eierskapsmelding setter krav til innkallingsfrister, og våre representanter i eierforsamlinger vil fremme forslag til tråd med vedtaket for å endre vedtektene i de selskapene dette er nødvendig.

Ved henvendelse i saken, ta kontakt med saksbehandler Anita Orlund på tlf. 94870901 eller på e-post: Anita.Orlund@sor-odal.kommune.no

Med hilsen

Anita Orlund
kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

12 Referanser

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

KS (2019): Folkevalgtopplæring – Organisering av oppgaveløsningen (PowerPoint)

Kongsvingerregionen (2017): God selskapsstyring i Kongsvingerregionen.

Kongsvingerregionen (2021): Regional eierskapsmelding.

Sør-Odal kommune (2012): Eiermelding 2012, strategi for utvikling, styring og forvaltning av selskaper hvor Sør-Odal kommune har eierinteresser

Sør-Odal kommune (2022): Handlingsplan for bedret eierstyring i Sør-Odal kommune

Sør-Odal kommune (2022): Kommunestyre sak 029/22 vedr endring av kommunens delegeringsreglement

13 Vedlegg A: Kontrollkriterier

Med bakgrunn i fastsatte problemstillinger skal det etableres kriterier for eierskapskontrollen. Kriterier er 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. Kilder som ligger til grunn for utledning av kriterier i denne eierskapskontrollen er:

- Kommuneloven
- KS anbefalinger om eierstyring

Det er i det følgende utledet kriterier for den enkelte problemstilling, som oppsummeres med kortpunkter. Disse kortpunktene er videre tatt inn i selve rapporten og våre 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 kapittel 26 i kommuneloven mens «beste praksis» for kommunene er nedfelt i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Disse anbefalingene ble sist endret i forbindelse med nye bestemmelser i kommuneloven i 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 tilsier at kommunen skal utarbeide en eierskapsmelding som skal legges fram og behandles i kommunestyret. Denne skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommune har eierinteresser i og kommunens formål med sine interesser eller tilsvarende interesser i virksomhetene. 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 si noe om hvordan eierskapsstyring skal organiseres i kommunen, prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mm.

Nytt i 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.

Kommuneloven § 25-1 om internkontroll tilsier 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. Vi merker oss spesielt at kommunedirektøren skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, samt dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig. 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, for at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål

som er satt, er viktig å være bevisst de mulighetene som finnes og at eierskapspolitikken blir gjenstand for en bred og helhetlig prosess. KS mener at et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen.

Ut fra risiko knyttet til målsettingene nevnt over, bør eierforvaltning 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 generelt og særskilt for kommunen, vil en godt fungerende eierforvaltning være avhengig av en viss tilrettelegging både for kommunestyret som eier, og for de som skal representere kommunestyret i eierorganene i virksomhetene. Internkontroll kan også knyttes til utredning av saker til politisk behandling. Det heter i kommuneloven § 13-1 at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. I forbindelse med eierskapsforvaltningen vil det utredes ulike saker til 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 jevnlig eiermøter.
7. Som hovedregel bør sentrale folkevalgte 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. Vedtektsfeste bruk av valgkomité ved styreutnevnelser.
11. Sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.
12. Lage rutiner for å sikre nødvendig kompetanse i selskapsstyrene.
13. Som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper.
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 av foretaket ved opprettelse av kommunale foretak
21. Sørge for at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser til å utøve sin funksjon på en god måte.

Vi vil i vår kontroll ta utgangspunkt i KS sine anbefalinger med unntak av anbefaling nummer 20. og 21. For denne problemstillingen avgrenses kontrollen til anbefalinger som kan knyttes spesielt til kommunens overordnede system for eierforvaltning og retningslinjer eller føringer for eierskapsoppfølging.

Kriterier for problemstilling 1 kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

1. Kommunen utarbeider eierskapsmeldinger som inneholder kommunes prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, foretak og andre virksomheter som kommune har eierinteresser i, og kommunens formål med sine interesser eller tilsvarende interesser i virksomhetene.
2. Eierskapsmeldingen reflekterer også styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen har interesser i.
3. Det er bestemt hvordan eierstyringen i kommunen skal organiseres og kommunen har rutiner for gjennomføringen.
4. Prinsipper, beskrivelser og eventuelle rutiner bør omhandle de råd som berører i KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Altså anbefalt praksis.

2. Sikrer kommunen at eierrepresentantene kjenner til og følger de retningslinjer og føringer som er lagt til grunn, og at selskapsstyrene har tilstrekkelig kompetanse?

KS anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, anbefaling nummer 3 er å sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. Det anbefales å bruke tid på for eksempel eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden. Ofte gjøres dette i forbindelse med folkevalgtopplæringen etter valg av nytt kommunestyre. I anbefalingen heter det at det er viktig at de folkevalgte får innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmulighetene som finnes. Det er også viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene de har som folkevalgt, kommunens eierrepresentant eller som medlem i styret i kommunalt eide selskap. Opplæringen må også nødvendigvis omfatte informasjon om den interne organiseringen og 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 det er også påkrevd å ha en instruks eller rutine for denne typen vurderinger i forbindelse med valg av styremedlemmer. Der det er oppnevnt valgkomité bør det 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 har den nødvendige kompetanse for 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 at det fremgår av kommunens strategi- og styringsdokumenter for eierskapsforvaltning. Anbefalingen fra KS innebærer også at kommunen stiller krav til styret om en årlig plan for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring, samt en årsrapport som redegjør for selskapets styring og ledelse. Vi mener dette er punkter som er naturlig å ta inn i en styreinstruks. Anbefaling nummer 14 gjelder oppnevning av numeriske vararepresentanter i styret, i stedet for personlige. Dette er også et tiltak for å sikre kontinuitet og kompetanse ut fra tanken om at numeriske vararepresentanter vil møte oftere i styremøter og dermed være tettere på sakene. 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.

Vi vil i vår kontroll ta utgangspunkt i KS sine anbefalinger. For denne problemstillingen avgrenses kontrollen til anbefalinger som kan knyttes til opplæring og integrering av generelle og lokale bestemmelser om eierforvaltning 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 eierforvaltning 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, og utarbeidet rutiner for hvordan dette skal følges opp.
8. Kommunen har konkretisert hvilke krav den som eier stiller til selskapsstyrene når det gjelder kompetanse for å nå selskapenes mål, 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 tilsier at det skal legges frem en eierskapsmelding for kommunestyret minst en gang i valgperioden. KS anbefaler at dette gjøres årlig, eventuelt at det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i selskapene. Vi 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 eierforvaltning. 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 utarbeide andre styringsdokumenter i tillegg dersom vedtektene/selskapsavtalene kun regulerer minimumskravene i forhold til den aktuelle selskapslovgivningen. Eksempler på slike 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 omhandler 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 selskapene der en kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. I anbefaling nummer 7 heter det at hovedregelen bør være at sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet. Dette vil kunne forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom eierorganet og kommunestyret. Samhandling og kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet bør for øvrig 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, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Kriterier for problemstilling 3 kan oppsummeres i følgende kortpunkter:

9. Eierskapsmelding behandles i kommunestyret minst en 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 styringsdokumenter og avtaler som gjelder eierskap revideres jevnlig
12. Kommunen oppnevner som hovedregel sentrale folkevalgte som representanter i eierorganene, og har sikret representasjon fra kommunen også der valgt/utnevnt representant ikke kan møte.
13. Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamling og representantskapsmøter tas inn i selskapsvedtektene. Dette med tanke på at kommunen skal ha tid til forsvarlig behandling av aktuelle saker.