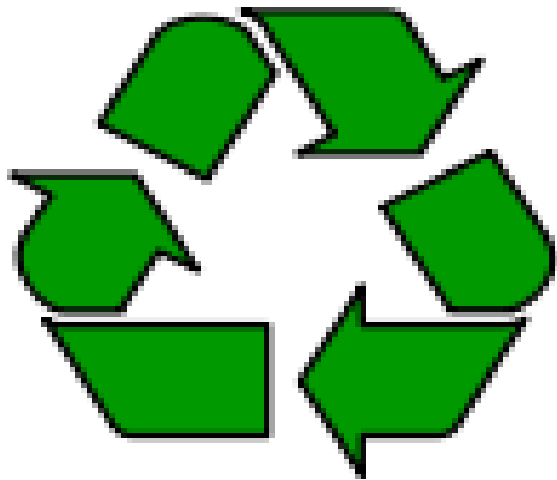


Selskapskontroll 2014

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på vegne av kontrollutvalgene i
kommunene Grue, Våler og Åsnes

SELSKAPSKONTROLL Solør Renovasjon IKS



Hedmark  Revisjon IKS

Postadresse: Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
Hjemmeside: www.hedmark-revisjon.no
E-post: post@hedmark-revisjon.no
Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er resultatet av en bestilling fra kontrollutvalgene i kommunene Grue, Våler og Åsnes.

Rapportutkastet har vært sendt på høring til kommunenes eierrepresentanter i selskapet (representantskapsmedlemmene), samt selskapet ved daglig leder og styreleder. Høringsuttalelsene fremkommer av rapporten.

Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgivere, kontrollutvalgene i kommunene Grue, Våler og Åsnes.

Forvaltningsrevisor (statsviter) 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 kvalitetssikret arbeidet.

Hedmark Revisjon IKS ønsker å takke kommunenes eierrepresentanter, selskapets styre og administrasjon for nødvendig tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Vi takker samtidig de nevnte kontrollutvalgene for oppdraget.

Løten, 3. oktober 2014



Jo Erik Skjeggstad

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kjetil Kalager

Utvøvende forvaltningsrevisor

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
2 KORT OM SELSKAPET	6
2.1 SENTRALE ØKONOMISKE TALL FOR SOR	6
3 FORMÅLET MED SELSKAPSKONTROLLEN	7
4 PROBLEMSTILLINGER	7
5 METODE.....	7
6 KONTROLLKRITERIER	8
6.1 INNLEDNING	8
6.2 LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER	8
6.2.1 Representantskap	8
6.2.2 Selskapsavtale	9
6.3 KS ANBEFALING OM EIERSKAP, SELSKAPSLEDELSE OG KONTROLL AV KOMMUNALT EIDE SELSKAPER OG FORETAK M.M.	9
6.3.1 Opplæring og informasjon til folkevalgte.....	9
6.3.2 Utarbeidelse av eierskapsmelding	10
6.3.3 Sammensetning og funksjon til eierorgan	10
6.3.4 Kompetansebehov og valg av styret	11
6.3.5 Kjønnnsrepresentasjon i styrene	12
6.3.6 Utarbeidelse av etiske retningslinjer.....	12
6.4 OPPSUMMERING - KONTROLLKRITERIER	12
7 INNHENDEDE DATA OG VURDERING	14
7.1 LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER	14
7.1.1 Representantskap	14
7.1.2 Selskapsavtale	14
7.2 KS ANBEFALING OM EIERSKAP, SELSKAPSLEDELSE OG KONTROLL AV KOMMUNALT EIDE SELSKAPER OG FORETAK M.M.	15
7.2.1 Opplæring og informasjon til folkevalgte.....	15
7.2.2 Utarbeidelse av eierskapsmelding	16
7.2.3 Sammensetning og funksjon til eierorgan	16
7.2.4 Kompetansebehov og valg av styre.....	18
7.2.5 Kjønnnsrepresentasjon i styrene	18
7.2.6 Utarbeidelse av etiske retningslinjer.....	18
8 KONKLUSJON	19
9 HØRINGSUTTALELSER	21
9.1 SELSKAPETS HØRINGSUTTAELSE	21
9.2 REPRESENTANTSKAPETS HØRINGSUTTAELSE	22
10 KILDER	23

Sammendrag

Kontrollutvalgene i kommunene Grue, Våler og Åsnes vedtok i sine respektive møter i mars 2014, å bestille selskapskontroll i Solør Renovasjon IKS fra Hedmark Revisjon med følgende problemstillinger:

1. Fører kommunene kontroll med sine eierinteresser i Solør Renovasjon IKS?
 - a. Har kommunene etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskapet?
 - b. Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
2. Utøves kommunenes eierinteresser i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Vi har besvart problemstillingen ved innhenting og vurdering av informasjon i egenerklæringer og dokumentasjon mottatt fra kommunenes eierrepresentanter og selskapets styre, intervju med daglig leder, samt åpne kilder slik som Brønnøysundregistrene og www.purehelp.no.

Innhentede data er vurdert opp mot kontrollkriterier utledet fra lov om interkommunale selskaper samt KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.

Undersøkelsen viser at kommunene som eiere, i størsteparten av tilfellene, har sikret etterlevelse av kontrollkriteriene, men enkelte avvik og merknader, herunder anbefalinger angis i det følgende:

- Lov om interkommunale selskaper fastsetter at representantskapet årlig skal behandle selskapets økonomiplan. Revisor har kontrollert protokoller fra representantskapet i tidsrommet 2011 – 2014, og registrerer at det ikke er behandlet noen økonomiplan. Selskapet meddeler at det i 2010 ble utarbeidet en økonomiplan for perioden 2011–2014, og at denne ble vedtatt av representantskapet. Økonomiplanen har imidlertid ikke blitt behandlet av representantskapet etter 2010, og det er ikke foretatt en årlig rullering av planen slik loven forutsetter. Revisor registrerer samtidig at økonomiplanen fra 2010, ikke er utformet i henhold til lovens krav hva angår opplysninger om selskapets gjeld og

investeringer. Revisor anbefaler at det så snart som mulig utarbeides og vedtas en ny økonomiplan i henhold til lovens krav.

- I eierskapsmeldingen til Åsnes kommune knyttes det enkelte strategiske betraktninger til hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap i de ulike selskapene hvor kommunen har eierandel. Selskapsstrategiske betraktninger angis, på sin side, kun unntaksvis i Våler kommunes eierskapsmelding. I Våler kommunes eierskapsmelding knyttes det for eksempel ikke strategiske betraktninger til kommunens eierskap i SOR. Strategiske betraktninger knyttet til det enkelte selskap synes videre å mangle i Grue kommunes eierskapsmelding. Etter revisors vurdering bør Grue kommune vurdere å utarbeide en selskapsstrategi. Selskapsstrategien bør definere hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap i det enkelte selskap, herunder kommunens forventninger til selskapet samt tanker om videre engasjement. Etter revisors vurdering bør kommunene Våler og Åsnes vurdere å utdype de selskapsstrategiske betraktningene som er angitt i eierskapsmeldingene.
- I Grue kommune er det innført en rutine om at kommunestyret/formannskapet, så langt det er praktisk mulig, skal behandle saker som senere skal opp i representantskapet. Etter revisors vurdering bør de øvrige deltakerkommunene i SOR vurdere å følge Grue kommunes praksis på dette området. Dette for å sikre større grad av ryggdekning til representantskapsmedlemmene.
- Revisor har ikke grunnlag for å vurdere kompetansen til styremedlemmene i SOR. Det er imidlertid i liten grad nedtegnet og definert faste kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet. Uten slike kriterier vil valget kunne bli mer tilfeldig. Sammensetningen av styret bør gjøres ut fra at styret er et kollegialt organ og bør velges ut fra formelle krav til kompetanse og selskapets egenart. Revisor anbefaler at det nedtegnes og defineres faste kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet.
- I Solør Renovasjon IKS oppnevnes styret som forutsatt av representantskapet. Oppnevningen skjer imidlertid ikke med bistand fra en særskilt valgkomité. Bruk av valgkomité kan bidra til å sikre en styresammensetning med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet. En valgkomité kan samtidig bidra til å rendyrke eiers styring av selskapet gjennom de formelle eierorgan og styrets rolle som ansvarlig for selskapet. Revisor anbefaler at det for fremtiden oppnevnes en valgkomité, hvis oppgave er å fremme forslag til styremedlemmer i SOR.

1 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 77 femte ledd skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.

Kontrollutvalgene i kommunene Grue, Våler og Åsnes vedtok i mars 2014 å bestille selskapskontroll i Solør Renovasjon IKS fra Hedmark Revisjon. I den forbindelse vises det til kontrollutvalgssak 16/2014 (Grue), kontrollutvalgssak 21/2014 (Våler) og kontrollutvalgssak 16/2014 (Åsnes).

2 Kort om selskapet

Solør Renovasjon IKS (SOR) er et interkommunalt selskap (IKS) eid av kommunene Grue, Våler og Åsnes. Selskapets administrasjon har kontor i Åsnes kommune. Antall årsverk i SOR utgjorde 9,3 i 2013. Årsverkene fordeler seg på drift av gjenvinningsstasjoner og komposteringsanlegg, samt på administrative funksjoner og ledelse.

Formålet til Solør Renovasjon IKS er fastsatt i selskapsavtalen. Her heter det blant annet at:

Selskapet skal være en aktør innen avfallssektoren gjennom håndtering av avfall fra så vel husholdninger og institusjoner som forretninger og annen næringsvirksomhet, og kan etablere, drive og eie anlegg for renovasjon i de deltakende kommuner etter de krav myndighetene stiller.

Styret i SOR består av tre medlemmer, foruten at de ansatte velger en representant med møte- og talerett. Representantskapet i SOR består av syv medlemmer, hvor tre av dem representerer Åsnes kommune, mens kommunene Grue og Våler begge er representert med to medlemmer hver.

2.1 Sentrale økonomiske tall for SOR

	2013	2012	2011	2010
Årsresultat	772 000	823 000	535 000	-168 000
Egenkapital	2 914 000	2 142 000	1 319 000	783 000
Gjeld	14 990 000	13 345 000	14 988 000	5 691 000
Sum egenkapital og gjeld	17 904 000	15 486 000	16 307 000	6 474 000
Egenkapitalprosent	16,3	13,8	8,1	12,1
Likviditetsgrad I	3,54	3,89	3,22	1,18

3 Formålet med selskapskontrollen

Når kommuner velger å organisere tjenester i et interkommunalt selskap, stilles det krav til styring gjennom etablering av formelle styringsorganer som sikrer selskapet den nødvendige autonomi for å fungere som et selvstendig rettssubjekt.

Formålet med selskapskontrollen er å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, utøver myndigheten i henhold til bestemmelser i aktuelle lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og forutsetninger og i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. Kontrollen avgrenses derfor mot en undersøkelse av styret og daglig leder.

4 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er satt opp for selskapskontrollen i Solør Renovasjon IKS:

1. Fører kommunene kontroll med sine eierinteresser i Solør Renovasjon IKS?
 - a. Har kommunene etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser i selskapet?
 - b. Er rutineene gode nok, og blir de fulgt?
2. Utøves kommunenes eierinteresser i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

5 Metode

Denne selskapskontrollen er gjort i overensstemmelse med kommuneloven §§ 77 og 80 om gjennomføring av selskapskontroll, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14. Den er gjennomført med utgangspunkt i "selskapskontroll fra a – å" (praktisk veileder) utarbeidet av arbeidsgruppe for selskapskontroll og behandlet av Norges kommunerevisorforbunds styre 11. mai 2010.

Rapporten bygger på egenerklæringer og dokumentasjon mottatt fra representantskapsmedlemmene og styret, intervju med daglig leder, samt åpne kilder slik som Brønnøysundregistrene og www.purehelp.no. Det gjøres oppmerksom på at revisor, tross gjentatte henvendelser, ikke har mottatt utfylt egenerklæring fra to av selskapets representantskapsmedlemmer. Revisors vurdering

er at problemstillingene lar seg besvare da øvrig mottatt informasjon og dokumentasjon synes tilstrekkelig, men at informasjonsgrunnlaget kan være noe svekket.

6 Kontrollkriterier

6.1 Innledning

Kontrollkriterier er krav eller forventninger som funnene i selskapskontrollen skal vurderes opp mot. Disse skal være utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området, og kan eksempelvis være lovverk, politiske vedtak m.v.

I denne selskapskontrollen har vi utledet kontrollkriterier fra følgende kilder:

- Lov om interkommunale selskaper (2000).
- KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.

Problemstillingene i selskapskontrollen retter seg mot kontroll med, og utøvelse av kommunenes eierinteresser i Solør Renovasjon IKS, jf. punkt 4. Til en viss grad vil problemområdet også berøre kommunenes utøvelse av eierinteresser i sin alminnelighet. Det anses uhensiktsmessig å dra et klart skille mellom de to problemstillingene da de glir noe over i hverandre, og kilder for kontrollkriterier også til dels er overlappende. Problemstillingene skal derfor besvares ved at data vurderes opp mot konkrete kontrollkriterier utledet fra de ovennevnte kildene. I pkt. 6.2 til 6.4 vil vi gjøre rede for relevante bestemmelser og anbefalinger i disse kildene. De konkrete kontrollkriteriene som er utledet fra bestemmelsene og anbefalingene fremgår i en liste i pkt. 6.5.

6.2 Lov om interkommunale selskaper

I det følgende gjøres det rede for revisors utvalgte kontrollkriterier relatert til lovverket.

6.2.1 Representantskap

Av § 6 i lov om interkommunale selskaper går det frem at selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere (kommuner) er representert med minst én representant. Vedkommende kommunestyre oppnevner selv sine representanter. Representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. I § 7 i angitte lov slås det fast at representantskapet er

selskapets øverste myndighet og at det årlig bl.a. skal behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan.

6.2.2 Selskapsavtale

I henhold til § 4 i lov om interkommunale selskaper skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale. For de enkelte deltakere skal kommunestyret selv vedta avtalen. Det fremgår av nevnte paragraf at selskapsavtalen minst skal angi følgende:

1. selskapets foretaksnavn
2. angivelse av deltakerne
3. selskapets formål
4. den kommune der selskapet skal ha sitt hovedkontor
5. antall styremedlemmer
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsdel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
8. antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
9. annet som ved lov skal fastsettes i selskapsavtalen

6.3 KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper og foretak m.m.

KS har utarbeidet 19 anbefalinger for eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper. Revisor har sett nærmere på de anbefalingene som anses mest sentrale og relevante for denne selskapskontrollen (nr. 1, 2, 7, 8, 9, 10, 15 og 18).

6.3.1 Opplæring og informasjon til folkevalgte

Det påpekes i KS sine anbefalinger at det har skjedd en jevn økning av antall selskaper i kommunal sektor. Parallelt viser studier at politikere fortsatt har liten eller manglende kompetanse knyttet til de juridiske eierstyringsmulighetene som ligger i lov om interkommunale selskaper/aksjeloven og andre deler av selskapslovgivningen. Det fremheves som viktig at de folkevalgte får innsikt i ulike roller man innehar som både folkevalgt og i mange tilfeller som f.eks. styremedlem og representantskaps-

/generalforsamlingsmedlem. KS har derfor inntatt en anbefaling om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte.

Av KS anbefaling nr. 1 fremgår bl.a.:

«Kommuner bør som en del av folkevalgtopplæringen gjennomføre obligatoriske kurs og/eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til eierstyring av utskilt virksomhet. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden og senere med oppfølging etter 2 år. [...].»

6.3.2 Utarbeidelse av eierskapsmelding

KS anbefaling nr. 2 omhandler utarbeidelse av eierskapsmelding. En eierskapsmelding beskrives som et overordnet politisk styringsinstrument for virksomhet som er lagt til et annet rettssubjekt, slik som et aksjeselskap eller interkommunalt selskap.

Av KS anbefaling nr. 2 fremgår blant annet:

«Kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelse av en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen bør gjennomgås og eventuelt revideres hvert år i kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal følges av strategier og formål/selskapsavtale for det enkelte selskap.»

En eierskapsmelding bør, ifølge anbefalingen, som minimum ha følgende tre hovedpunkter:

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

KS tilkjennegir at en viktig hensikt med eierskapsmeldingen er å tydeliggjøre lokalpolitikernes ansvar samt å kunne gi mer overordnede styringssignaler til selskapsstyrene.

6.3.3 Sammensetning og funksjon til eierorgan

KS anbefaling nr. 7 omhandler sammensetningen og funksjonen til eierorganet. Anbefalingen tar utgangspunkt i at eierstyringen skal skje gjennom eierorganet, dvs. representantskapet/ generalforsamlingen, og ikke i styrene.

KS anbefaling nr. 7 lyder slik:

«For aksjeselskap og interkommunale selskaper anbefales det at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets samlede/flertallsbeslutning. Det er sentralt at det opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyre i forkant av generalforsamling/representantskapsmøte.»

I tillegg til representantskapsmøte/generalforsamling kan det arrangeres andre eiermøter, for eksempel for å drøfte en sak, men uten at det blir fattet formelle vedtak. Av KS anbefaling nr. 8 fremgår bl.a. følgende:

«De formelle eiermøtene er enten generalforsamling eller representantskap, men det kan også innkalles til eiermøter i tillegg til disse.»

6.3.4 Kompetansebehov og valg av styret

KS anbefaling nr. 9 omhandler kompetansebehov og profesjonalitet i styret, mens KS anbefaling nr. 10 omhandler sammensetning og valg av styre.

I KS anbefaling nr. 9 heter det:

«Det er eiers ansvar å sørge for at styret sammensettes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ. Et profesjonelt styre som kollegium består av personer med egnede personlige egenskaper som utfyller hverandre kompetansemessig.»

Av KS anbefaling nr. 10 fremgår bl.a.:

«Ved valg av styre til selskaper organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité hvor formålet er å sikre sammensetning av styre med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet.»

KS tilkjennegir at det er eiers ansvar å sikre et styre med nødvendig kompetanse til å lede selskapet i tråd med eiers formål. Sammensetningen av styret bør gjøres ut fra at styret er et kollegialt organ og bør velges ut fra formelle krav til kompetanse og selskapets egenart. Bruk av valgkomité vil også bidra til å sette fokus på behovet for komplementær kompetanse og bidra til å rendyrke eiers styring av selskapet gjennom de formelle eierorgan og styrets rolle som ansvarlig for selskapet.

6.3.5 Kjønnrepresentasjon i styrene

KS anbefaling nr. 15 gjelder kjønnrepresentasjon i styrene, og knytter seg direkte til lovgivningen vedrørende dette. I § 10 i lov om interkommunale selskaper gis aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret tilsvarende anvendelse for interkommunale selskaper. Følgende regler gjelder for kjønnrepresentasjon i styret for interkommunalt selskap:

1. Har styret to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har styret ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har styret flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.
5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.

6.3.6 Utarbeidelse av etiske retningslinjer

KS anbefaling nr. 18 gjelder utarbeidelse av etiske retningslinjer. Det påpekes at kommunale selskaper forvalter felleskapets ressurser, og at forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt, og handler om demokratisk legitimitet.

Anbefalingen lyder slik:

«Det anbefales at eier påser at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.»

Videre er det påpekt i KS anbefaling at hva som skal anses som samfunnsansvarlig forretningsdrift, vil variere fra selskap til selskap. Etiske retningslinjer bør derfor, ifølge anbefalingen, utarbeides i det enkelte selskap.

6.4 Oppsummering - kontrollkriterier

Med bakgrunn i ovennevnte bestemmelser og anbefalinger har vi utledet 13 konkrete kontrollkriterier som innhentede data vil bli vurdert opp mot. Kontrollkriteriene nr. 1 til 4 er utledet fra lov om interkommunale selskaper. Kontrollkriteriene nr. 5 til 13 er utledet av KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper.

1. Hver deltakerkommune skal være representert med minst én representant i representantskapet og vedkommende kommunestyre oppnevner selv sin/sine representanter.

2. Representantskapet skal årlig behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan.
3. For interkommunale selskaper skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale som skal vedtas av kommunestyret i hver deltakerkommune.
4. Selskapsavtalen skal minst angi følgende:
 - a) selskapets foretaksnavn
 - b) angivelse av deltakerne
 - c) selskapets formål
 - d) den kommune der selskapet skal ha sitt hovedkontor
 - e) antall styremedlemmer
 - f) deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
 - g) den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsdel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
 - h) antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
 - i) annet som ved lov skal fastsettes i selskapsavtalen
5. Den/de som representerer kommunen i eierorganet bør ha opplæring i de styringsmulighetene som finnes for den aktuelle selskapsformen.
6. Den enkelte kommune bør ha en eierskapsmelding som bør inneholde:
 - a. En oversikt over alle selskaper.
 - b. Prinsipper for eierstyring.
 - c. Juridisk styringsgrunnlag for de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
 - d. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene.
7. Den enkelte kommune bør utøve sitt eierskap gjennom eierorganet, det vil si representantskapet, men det kan i tillegg gjennomføres eiermøter.
8. Det bør opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan i forkant av representantskapsmøte. Kommunen bør representeres ved politisk ledelse i representantskapet.
9. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets flertallsbeslutning.
10. Eierne bør sørge for et kompetent styre med komplementær kompetanse.
11. Valg til styret bør skje ved hjelp av valgkomité.
12. Eierne i interkommunale selskaper skal påse at lovkravet om kjønnsrepresentasjon i styret overholdes.
13. Eierne bør påse at styret utarbeider og årlig drøfter/reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

7 Innhentede data og vurdering

7.1 Lov om interkommunale selskaper

I det følgende vil vi vurdere etterlevelsen av kontrollkriteriene som er utledet av aksjeloven.

7.1.1 Representantskap

I henhold til kontrollkriterium nr. 1 skal hver deltakerkommune være representert med minst én representant i representantskapet og vedkommende kommunestyre skal selv oppnevne sin/sine representanter. I Solør Renovasjon IKS er Åsnes kommune representert med tre representanter i representantskapet, mens kommunene Grue og Våler er representert med to representanter hver. Revisor har kontrollert protokoller fra kommunestyrene i deltakerkommunene etter sist oppnevning til representantskapet for perioden 2011 – 2015, og det fremkommer av de respektive protokoller at hvert kommunestyre selv har oppnevnt sine representanter. Med bakgrunn i ovennevnte vurderes kontrollkriterium nr. 1 som etterlevd.

Av kontrollkriterium nr. 2 går det frem at representantskapet årlig skal behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan. Revisor har kontrollert protokoller fra representantskapet i tidsrommet 2011 – 2014, og registrerer at budsjett og regnskap er behandlet av representantskapet årlig, men ikke økonomiplan. Selskapet meddeler at det i 2010 ble utarbeidet en økonomiplan for perioden 2011–2014, og at denne ble vedtatt av representantskapet. Økonomiplanen har imidlertid ikke blitt behandlet av representantskapet etter 2010, og det er ikke foretatt en årlig rullering av planen slik lov om interkommunale selskaper forutsetter. Revisor registrerer samtidig at økonomiplanen fra 2010, ikke er utformet i henhold til lovens krav hva angår opplysninger om selskapets gjeld og investeringer. Med bakgrunn i dette er ikke kontrollkriterium nr. 2 etterlevd i sin helhet. Revisor anbefaler at det så snart som mulig utarbeides og vedtas en ny økonomiplan i henhold til lovens krav.

7.1.2 Selskapsavtale

Av kontrollkriterium nr. 3 går det frem at for interkommunale selskaper skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale som skal vedtas av kommunestyret i hver deltakerkommune. I henhold til kontrollkriterium nr. 4 skal selskapsavtalen minst angi følgende:

- j) selskapets foretaksnavn
- k) angivelse av deltakerne
- l) selskapets formål
- m) den kommune der selskapet skal ha sitt hovedkontor

- n) antall styremedlemmer
- o) deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- p) den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsdel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
- q) antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- r) annet som ved lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Selskapsavtalen for Solør Renovasjon IKS ble sist revidert med virkning fra 1. januar 2011. Den reviderte selskapsavtalen er godkjent av kommunestyrene i hver av deltakerkommunene og undertegnet av ordførerne. Kontrollkriterium nr. 3 er følgelig etterlevd. Selskapsavtalen inneholder, etter revisors vurdering, i tilstrekkelig grad de ovennevnte obligatoriske punktene. Følgelig er selskapsavtalen i overensstemmelse med kontrollkriterium nr. 4.

7.2 KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper og foretak m.m.

I det følgende vil vi vurdere etterlevelsen av kontrollkriteriene som er utledet av KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper og foretak.

7.2.1 Opplæring og informasjon til folkevalgte

Som det fremgår av kontrollkriterium nr. 5, bør de som representerer kommunen i eierorgan ha opplæring i de styringsmuligheter som finnes for den aktuelle selskapsformen. I egenerklæringer fra representantskapet går det frem at representantskapsmedlemmene har mottatt kurs i eierstyring fra Glåmdal regionråd i 2012, det vil si i etterkant av oppnevningen til nytt representantskap. Kontrollkriterium nr. 5 synes følgelig etterlevd. Et representantskapsmedlem gir imidlertid uttrykk for at vedkommende ønsker mer opplæring og informasjon om hva kommunen denne representerer, ønsker og vil med sitt eierskap i SOR.

Forøvrig går det frem av egenerklæringer at representantskapsmedlemmene, underveis og ved behov, mottar informasjon fra daglig leder og styreleder om selskapets drift og planer.

7.2.2 Utarbeidelse av eierskapsmelding

Som det fremgår av kontrollkriterium nr. 6 bør kommunen ha en eierskapsmelding som bør inneholde:

- a. En oversikt over alle selskaper.
- b. Prinsipper for eierstyring for de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
- c. Juridisk styringsgrunnlag for de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
- d. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene.

Kommunene Grue, Våler og Åsnes har utarbeidet hver sin eierskapsmelding.

I hver av de tre kommunenes eierskapsmelding fremkommer det en oversikt over hvilke selskaper kommunene er medeiere i. Videre fremkommer det i meldingene prinsipper for eierstyring samt i noen grad juridisk styringsgrunnlag for ulike selskaps- og samarbeidsformer. Eierskapsmeldingene til de tre kommunene angir og beskriver, i større eller mindre grad, hva som er formålet til de ulike selskapene som kommunene har eierandel i. I eierskapsmeldingen til Åsnes kommune knyttes det enkelte strategiske betraktninger til hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap i de ulike selskapene hvor kommunen har eierandel. Selskapsstrategiske betraktninger angis, på sin side, kun unntaksvis i Våler kommunes eierskapsmelding. I Våler kommunes eierskapsmelding knyttes det for eksempel ikke strategiske betraktninger til kommunens eierskap i SOR. Strategiske betraktninger knyttet til det enkelte selskap synes videre å mangle i Grue kommunes eierskapsmelding.

Ovennevnte viser at kommunene på de fleste punkter har fulgt KS anbefaling om utarbeidelse av eierskapsmelding m.v. Etter revisors vurdering bør Grue kommune vurdere å utarbeide en selskapsstrategi. Selskapsstrategien bør definere hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap i det enkelte selskap, herunder kommunens forventninger til selskapet samt tanker om videre engasjement. Etter revisors vurdering bør kommunene Våler og Åsnes vurdere å utdype de selskapsstrategiske betraktningene som er angitt i eierskapsmeldingene.

7.2.3 Sammensetning og funksjon til eierorgan

Som det fremgår av kontrollkriterium nr. 7 bør kommunen utøve sitt eierskap gjennom eierorganet, det vil si representantskapet, men det kan i tillegg gjennomføres eiermøter hvor en ikke treffer formelle vedtak.

I egenerklæringene fra representantskapsmedlemmene bekreftes det at eieroppfølgingen foregår gjennom representantskapet. Daglig leder i SOR har/skal videre i 2014, orientere om selskapets drift og planer for kommunestyrene i deltakerkommunene. Dette som en kanal for dialog og informasjonsutveksling. I 2012 ble det forøvrig arrangert et strategimøte/eiermøte med deltakelse

fra representantskapet, styret og administrasjonen i SOR. Med bakgrunn i forannevnte synes eierskapsutøvelsen, etter revisors vurdering, å følge de formelle kanalene og være i overensstemmelse med kontrollkriterium nr. 7.

Av kontrollkriterium nr. 8 går det frem at det bør opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan i forkant av representantskapsmøte. Kommunen bør også representeres ved politisk ledelse i representantskapet. Av kontrollkriterium nr. 9 fremgår det videre at eierutøvelsen skal speile kommunestyrets flertallsbeslutning.

Alle de tre deltakerkommunene i Solør Renovasjon IKS har fulgt anbefalingen om å være representert med politisk ledelse i representantskapet. Mens Grue kommune er representert med både ordfører og varaordfører, er Våler kommune representert med ordfører og Åsnes kommune med varaordfører. Etter revisors vurdering kan dette bidra til å legge til rette for god kommunikasjon med kommunestyrene i deltakerkommunene. Kommunikasjonen mellom kommunestyrene og representantskapsmedlemmene kan, etter revisors vurdering, synes å variere noe mellom deltakerkommunene i SOR. I Grue kommune er det for eksempel innført en rutine om at kommunestyret/formannskapet, så langt der er praktisk mulig, skal behandle saker som senere skal opp i representantskapet¹. Hensikten er å sikre at representantskapsmedlemmene gis ryggdekning og at eierutøvelsen skal speile kommunestyrets/formannskapets flertallsbeslutning. Et representantskapsmedlem, som ikke representerer Grue kommune, gir på sin side uttrykk for at det iblant kan være vanskelig å ha en formening om hva som er kommunestyrets oppfatning i ulike representantskapsaker, og at vedkommende ennå har til gode å motta instruksjoner om hvordan det skal stemme i representantskapet. Andre representantskapsmedlemmer gir, på sin side, uttrykk for at de forsøker å være lojale mot kommunen de representerer, men at de samtidig er gitt tillitt til å ivareta vervet som representantskapsmedlem. Saker som kan være mer kontroversielle, eksempelvis endring av selskapsavtalen eller fastsetting av gebyr for husholdningsabonnenter, krever dessuten tilslutning fra kommunestyrene i deltakerkommunene.

Etter revisors vurdering bør de øvrige deltakerkommunene i SOR vurdere å følge Grue kommunes praksis om at kommunestyret/formannskapet, så langt der er praktisk mulig, behandler saker som senere skal opp i representantskapet. Dette for å sikre større grad av ryggdekning til representantskapsmedlemmene, jf. i denne forbindelse intensjonene i kontrollkriterium nr. 8 og nr. 9.

¹ Denne rutinen omfatte saker som skal behandles av representantskap/generalforsamling i selskaper der Grue kommune har eierinteresser.

7.2.4 Kompetansebehov og valg av styre

Som det fremgår av kontrollkriterium nr. 10, bør eierne sørge for et kompetent styre med komplementær kompetanse. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere kompetansen til styremedlemmene. Det er imidlertid i liten grad nedtegnet og definert faste kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet. Etter revisors vurdering er etablering av faste kriterier for valget et forhold som må anses å bidra til å sikre et kompetent styre med komplementær kompetanse. Uten slike kriterier vil valget kunne bli mer tilfeldig. Sammensetningen av styret bør gjøres ut fra at styret er et kollegialt organ og bør velges ut fra formelle krav til kompetanse og selskapets egenart. For å sikre etterlevelse av kontrollkriterium nr. 10 bør det, etter revisors vurdering, nedtegnes og defineres faste kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet.

Som det fremgår av kontrollkriterium nr. 11, bør valg av styret skje ved hjelp av en valgkomité. Bruk av valgkomité kan bidra til å sikre en styresammensetning med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet. En valgkomité kan samtidig bidra til å rendyrke eiers styring av selskapet gjennom de formelle eierorgan og styrets rolle som ansvarlig for selskapet. I Solør Renovasjon IKS oppnevnes styret som forutsatt av representantskapet, men ikke med bistand fra en særskilt valgkomité. I representantskapet har det vært drøftet hvorvidt det bør etableres en ordning med valgkomité, men så langt har en slik ordning ikke blitt etablert. Kontrollkriterium nr. 11 er således ikke etterlevd på det nåværende tidspunkt. Revisor anbefaler at det for fremtiden oppnevnes en valgkomité, hvis oppgave er å fremme forslag til styremedlemmer i SOR.

7.2.5 Kjønnrepresentasjon i styrene

I henhold til kontrollkriterium nr. 12 skal eierne i interkommunale selskaper påse at lovkravet om kjønnsrepresentasjon i styret overholdes. Styret i Solør Renovasjon IKS består av tre medlemmer med tilhørende varamedlemmer. Lovkravet er at begge kjønn skal være representert når styret består av to eller tre medlemmer. Det tilsvarende gjelder for varamedlemmer. I SOR består styret av to menn og av en kvinne, mens varamedlemmene består av to kvinner og av en mann. Lovkravet om kjønnsrepresentasjon er således etterlevd i Solør Renovasjon IKS.

7.2.6 Utarbeidelse av etiske retningslinjer

Som det fremgår av kontrollkriterium nr. 13 bør eierne påse at styret utarbeider og årlig drøfter/reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Tidligere har SOR ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer, men nå er det utarbeidet et utkast til etiske retningslinjer som skal styrebehandles høsten 2014. Med bakgrunn i dette synes kontrollkriterium nr. 13 å bli etterlevd fra høsten 2014.

8 Konklusjon

Som nevnt i pkt. 6.1, er problemstillingene for selskapskontrollen besvart ved en vurdering opp mot utledede kontrollkriterier fra lov om interkommunale selskaper samt KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt eide selskaper.

Undersøkelsen viser at kommunene som eiere, i størsteparten av tilfellene, har sikret etterlevelse av kontrollkriteriene, men enkelte avvik og merknader, herunder anbefalinger angis i det følgende:

- Lov om interkommunale selskaper fastsetter at representantskapet årlig skal behandle selskapets økonomiplan. Revisor har kontrollert protokoller fra representantskapet i tidsrommet 2011 – 2014, og registrerer at det ikke er behandlet noen økonomiplan. Selskapet meddeler at det i 2010 ble utarbeidet en økonomiplan for perioden 2011–2014, og at denne ble vedtatt av representantskapet. Økonomiplanen har imidlertid ikke blitt behandlet av representantskapet etter 2010, og det er ikke foretatt en årlig rullering av planen slik loven forutsetter. Revisor registrerer samtidig at økonomiplanen fra 2010, ikke er utformet i henhold til lovens krav hva angår opplysninger om selskapets gjeld og investeringer. Revisor anbefaler at det så snart som mulig utarbeides og vedtas en ny økonomiplan i henhold til lovens krav.
- I eierskapsmeldingen til Åsnes kommune knyttes det enkelte strategiske betraktninger til hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap i de ulike selskapene hvor kommunen har eierandel. Selskapsstrategiske betraktninger for dette angis, på sin side, kun unntaksvis i Våler kommunes eierskapsmelding. I Våler kommunes eierskapsmelding knyttes det for eksempel ikke strategiske betraktninger til kommunens eierskap i SOR. Strategiske betraktninger knyttet til det enkelte selskap synes videre å mangle i Grue kommunes eierskapsmelding. Etter revisors vurdering bør Grue kommune vurdere å utarbeide en selskapsstrategi. Selskapsstrategien bør definere hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap i det enkelte selskap, herunder kommunens forventninger til selskapet samt tanker om videre engasjement. Etter revisors vurdering bør kommunene Våler og Åsnes vurdere å utdype de selskapsstrategiske betraktningene som er angitt i eierskapsmeldingene.
- I Grue kommune er det innført en rutine om at kommunestyret/formannskapet, så langt det er praktisk mulig, skal behandle saker som senere skal opp i representantskapet. Etter revisors vurdering bør de øvrige deltakerkommunene i SOR vurdere å følge Grue kommunes praksis på dette området. Dette for å sikre større grad av ryggdekning til representantskapsmedlemmene.

- Revisor har ikke grunnlag for å vurdere kompetansen til styremedlemmene i SOR. Det er imidlertid i liten grad nedtegnet og definert faste kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet. Uten slike kriterier vil valget kunne bli mer tilfeldig. Sammensetningen av styret bør gjøres ut fra at styret er et kollegialt organ og bør velges ut fra formelle krav til kompetanse og selskapets egenart. Revisor anbefaler at det nedtegnes og defineres faste kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet.
- I Solør Renovasjon IKS oppnevnes styret som forutsatt av representantskapet. Oppnevningen skjer imidlertid ikke med bistand fra en særskilt valgkomité. Bruk av valgkomité kan bidra til å sikre en styresammensetning med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet. En valgkomité kan samtidig bidra til å rendyrke eiers styring av selskapet gjennom de formelle eierorgan og styrets rolle som ansvarlig for selskapet. Revisor anbefaler at det for fremtiden oppnevnes en valgkomité, hvis oppgave er å fremme forslag til styremedlemmer i SOR.

9 Høringsuttalelser

9.1 Selskapets høringsuttalelse

Følgende høringsuttalelse er mottatt fra selskapet:



Dato: 29.9.2014 Ref: TB/ Arkiv: 216

Hedmark Revisjon IKS
v/ Forvaltningsrevisor Kjetil Kalager

Uttalelse til rapport - selskapskontroll

Solør Renovasjon IKS viser til foreløpig rapport av 10.9.2014 vedrørende selskapskontroll.

Administrasjon har sammen med styreleder gjennomgått rapporten, og har ingen kommentarer til de faktaopplysninger som fremkommer i rapporten.

Det som kan anmerkes, er at selskapet i løpet av høsten vil ha på plass etiske retninger og strategiplan for perioden 2014 – 2018.

Selskapet har utarbeidet en ny økonomiplan for perioden 2015 – 2018 (inkluderer budsjett 2015). Budsjettet for 2015 - og økonomiplan ble styrebehandlet 25.9.2014 som vil bli fremlagt for Representantskapet 15.10. 2014.

Det vil heretter årlig bli fremlagt en 5 – fem årlig økonomiplan for behandling og godkjenning i Representantskapet.

Med vennlig hilsen


Terje Berntsen
daglig leder

9.2 Representantskapets høringsuttalelse

Følgende høringsuttalelse er mottatt fra representantskapet:

* * *

Rapport om selskapskontroll 2014 Solør Renovasjon IKS

Høringsuttalelse fra representantskapet SOR

Rapport utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS, vedrørende selskapskontroll av Solør Renovasjon, er gjennomgått. Representantskapet vil følge opp rapportens konklusjoner og har følgende kommentarer til disse:

Økonomiplan for perioden 2015-2018 er utarbeidet og vil bli behandlet av representantskapet i møte den 15.oktober. Representantskapet vil påse at planen er i henhold til lovens krav slik at opplysninger om selskapets gjeld og investeringer framkommer. Planen forutsettes rullert årlig.

Representantskapets medlemmer vil følge opp de respektive kommuners eierskapsmeldinger og medvirke til at det utarbeides en mer utførlig selskapsstrategi for selskapet i meldingene. Det vil også være aktuelt å innføre like rutiner i de tre kommunene for kommunikasjonen mellom kommunestyrene og representantskapsmedlemmene.

Kriterier for valg av styrerepresentanter er diskutert i flere representantskapsmøter. Det er imidlertid ikke formelt definert og fastsatt kriterier for sammensetningen av styret. Kriterier vil bli tatt opp til ny diskusjon i representantskapsmøtet den 15.oktober. I samme møte skal det også velges valgkomite, en sak som er diskutert i møte den 23.oktober 2013 og ble utsatt i møtet den 9. april -14.

Etiske retningslinjer er under utarbeidelse og vil bli vedtatt i representantskapsmøtet i løpet av første halvår 2015. Denne saken jobber administrasjon med og skal legges frem for styret i SOR innen 2014.

For Representantskapet SOR

v/leder Espen Svenneby og nestleder Åse B. Lilleåsen

10 Kilder

Brønnøysundregistrene.

Grue kommune (2013): *Eiermelding 2013*.

KS (2010): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*. Oslo.

Norges Kommunerevisorforbund (2010): *Selskapskontroll fra a – å*.

Purehelp.no

Solør Renovasjon IKS (2010): *Økonomiplan*.

Solør Renovasjon IKS (2011): *Protokoller - representantskapet i Solør Renovasjon IKS 2011*.

Solør Renovasjon IKS (2011): *Selskapsavtale for Solør Renovasjon IKS (SOR)*.

Solør Renovasjon IKS (2012): *Protokoller - representantskapet i Solør Renovasjon IKS 2012*.

Solør Renovasjon IKS (2013): *Protokoller - representantskapet i Solør Renovasjon IKS 2013*.

Solør Renovasjon IKS (2014): *Balanse/resultatregnskap*.

Solør Renovasjon IKS (2014): *Etiske retningslinjer for Solør Renovasjon IKS*.

Solør Renovasjon IKS (2014): *Protokoller - representantskapet i Solør Renovasjon IKS 2014*.

Våler kommune (2012): *Eierskapsmelding 2012 for Våler kommune*.

Åsnes kommune (2012): *Eiermelding 2012*.

Hedmark  Revisjon IKS