

Selskapskontroll

EIERSKAPSFORVALTNING
ØYER KOMMUNE



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av prosjekt med formål å vurdere om Øyer kommunes oppfølging av sitt eierskap skjer i henhold til kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Selskapskontroll er en oppgave som er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og for øvrig nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kapittel 6 (§§ 13 – 15).

Prosjektarbeidet er utført i perioden september til desember 2015. Kristian Lein har utført arbeidet med rapporten og står også som oppdragsansvarlig. Vi takker kommunen for samarbeidet.

Utkast til rapport ble sendt til kommunen v/ordfører for uttalelse. Uttalelsen ligger ved rapporten. Faktaopplysninger i høringsuttalelsen er tatt inn i rapporten.

Lillehammer, januar 2016



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	6
2 METODE	7
3 REVISJONSKRITERIER	8
4 KOMMUNENS EIERSKAP OG EIERSKAPSUTØVELSE	9
4.1 KOMMUNENS EIERSKAP	9
4.2 EIERSKAPSPOLITIKK/EIERSKAPSMELDING	12
4.3 PRINSIPPER FOR EIERSTYRING OG EIERSKAPSPOLITIKK.....	13
4.4 ØVRIGE POLITISKE SAKER ANGÅENDE KOMMUNENS EIERSKAP	14
5 HAR KOMMUNEN ETABLERT TYDELIGE FØRINGER FOR EIERSKAPENE SINE?.....	16
5.1 UTARBEIDELSE AV EIERMELDINGER	16
5.2 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV SELSKAPSSTRATEGI OG SELSKAPSAVTALE / VEDTEKTER	18
5.3 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET	18
5.4 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON	19
5.5 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER, REPRESENTANTSKAPSMØTER OG EIERMØTER	20
5.6 SAMMENSETNING OG GODTGJØRING AV STYRET	21
5.7 VALGKOMITÉ FOR STYREUTNEVNELSE.....	21
5.8 HABILITETSVURDERINGER OG POLITISK REPRESENTASJON I SELSKAPSSTYRER	22
6 KOMMUNENS KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER	24
6.1 EIERSTYRING OG -STRATEGI.....	24
6.2 RAPPORTERING OG KONTAKT EIER/SELSKAP	26
6.3 STYRESAMMENSETNING OG HABILITET	26
6.4 AVKASTNING OG UTBYTTEPOLITIKK.....	27
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	29
REFERANSER	31
UTTALELSE FRA ORDFØRER	32

SAMMENDRAG

Eierskapskontrollen har tatt for seg følgende problemstillinger:

- Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?
- Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Selskapskontrollen er utført i overensstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i § 77, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13-14.

Undersøkelsen har omfattet gjennomgang og vurdering av relevante dokumenter fra Øyer kommune, samt dokumenter fra utvalgte selskaper/samarbeid som beskriver utøvelsen av kommunens eierskap i disse.

Vi hadde oppstartmøte for prosjektet med ordfører Brit Kramprud Lundgård og leder eierskap og styring, Eli Eriksrud. I tillegg ble det gjennomført intervju med varaordfører/tidligere ordfører Mari Helene Botterud. Det har også vært kontakt med representanter for selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative "standarder" som kommunens praksis kan måles opp mot, og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

Revisjonskriterier for den første problemstillingen er hentet fra utvalgte deler av KS' «Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak».

Problemstilling 2, om kommunen fører kontroll med sine eierinteresser, er vurdert opp mot de føringer kommunen selv har fastsatt i kommunens eierskapspolitikk, eierskapsmelding og politiske saker knyttet til kommunens eierskap.

Konklusjoner

Problemstilling 1 - Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?

Kommunen har etablert føringer for sin eierskapsutøvelse gjennom dokumentet Eierskapspolitikk i 2010 og eierskapsmelding fra 2011, samt øvrige politiske saker knyttet til kommunens eierskap. Eierskapspolitikken og eierskapsmeldingen er hovedsak i tråd med hva KS anbefaler med hensyn til utøvelse av kommuners eierskap.

Når det gjelder forhold som avviker, så vil vi trekke fram at KS anbefaler at eierskapsmeldingen bør ajourføres hvert år, mens Øyer har lagt opp til å gjøre dette én gang pr kommunestyreperiode. Kommunen har ikke foretatt noen prinsipiell diskusjon knyttet til godtgjørelse av styreverv, slik KS anbefaler.

I den siste versjonen av KS' anbefalinger heter det at kommuner bør gå sammen om felles eierskapsmeldinger der kommunen eier selskaper sammen med andre kommuner, samt at det bør holdes uformelle eiermøter på jevnlig basis. Disse anbefalingene er ikke tatt inn i kommunens eierskapspolitikk eller eierskapsmelding.

Problemstilling 2 - Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Kommunen følger med noen unntak opp sitt eierskap slik eierskapsmeldingen legger opp til. For eksempel representeres kommunen ved ordfører i generalforsamlinger, slik eierskapsmeldingen forutsetter. Vi er også av den oppfatning at krav til utbytte og avkastning er avklart i de selskaper vi har sett nærmere på. Det samme gjelder disse virksomhetenes formål.

Manglende oppfølging knytter seg til følgende forhold:

- Innkallinger til generalforsamlinger legges ikke rutinemessig fram for kommunestyre / formannskap slik eierskapspolitikken forutsetter.
- Kommunen har ikke formulert eierstrategier eller målsetninger for enkeltelskaper.
- Det er ikke definert rapporteringskrav overfor selskaper hvor kommunen er eier, eller krevd at selskapene fastsetter retningslinjer for selskapets kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, bør kommunen ved neste revisjon av eierskapsmeldingen vurdere å:

- samtidig gå gjennom kommunens eierskapspolitikk.
- lage felles eierskapsmelding sammen med andre kommuner i selskaper hvor flere kommuner er eiere.
- nedfelle eventuelle ønsker om eiermøter i selskaper der kommunen er eier.
- drøfte prinsipper for godtgjøring av styreverv i selskaper.

Når det gjelder kommunens kontroll og oppfølging av selskaper vil vi med utgangspunkt i gjeldende eierskapspolitikk og eierskapsmelding anbefale at kommunen:

- skjerper inn eierskapspolitikken bestemmelse om at innkallinger til generalforsamlinger rutinemessig skal legges fram for kommunestyret, evt formannskap.
- vurderer hvordan eierskapspolitikken ordlyd knyttet til utarbeidelse av eierstrategi/mål for enkeltelskaper følges opp. I selskaper hvor det også er andre eiere bør kommunen vurdere hvor langt den kan gå med hensyn til å lage spesifikke ønsker/mål sett fra Øyer kommunes perspektiv.
- tar stilling til hvordan eierskapspolitikken bestemmelser om rapportering og kommunikasjon konkret best kan følges opp overfor enkeltelskaper.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget Øyer kommune fattet i sitt møte 21.9.15 følgende vedtak:

- *Kontrollutvalget bestiller en foranalyse – inkludert prosjektplan – fra Innlandet Revisjon iks om kommunens eierskapsforvaltning til neste møte.*
- *Kontrollutvalget forventer at revisjonen tilpasser framdriften i sitt arbeid til det arbeidet kommunen selv gjør med ny eiermelding, samt at arbeidet koordineres med eventuell tilsvarende undersøkelse i Gausdal kommune.*

Kontrollutvalget bestilte 23.11.15 eierskapskontroll om Øyer kommunes eierskapsforvaltning basert på den presenterte foranalysen og prosjektplanen.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Ifølge kommuneloven § 77 nr 5 skal kontrollutvalget «*påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.* Eierskapskontrollen omfatter forvaltningen av eierinteressene i selskaper som kommunen er eiere i, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger¹. Prosjektet omfatter også en gjennomgang av kommunens praksis sett opp mot anerkjente prinsipper for kommunal eierskapsutøvelse.

Ut fra ovennevnte har vi formulert følgende formål for prosjektet: *Er Øyer kommunes oppfølging av sitt eierskap i henhold til kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring?*

Arbeidet er lagt opp etter følgende problemstillinger:

1. Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?
2. Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Nytteverdien av prosjektet ligger primært i å bevisstgjøre kontrollutvalg og kommunestyre på kommunens ansvar som eier/medeier i selskaper. En kartlegging av hvor godt eierskapet følges opp med etterfølgende refleksjon rundt eierstyring, kan bidra til å gjøre eierstyringen bedre og mer profesjonell.

¹ Jf §14 i forskrift om kontrollutvalg.

2 METODE

Selskapskontrollen er utført i overensstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i § 77, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13-14. Vi har i stor grad tatt utgangspunkt i metodikken som beskrives i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Dokumenter

Undersøkelsen har omfattet gjennomgang og vurdering av relevante dokumenter fra Øyer kommune:

- Eierskapspolitikk
- Eierskapsmelding
- Kommunestyresaker vedrørende eierskapsmelding og eierskap for øvrig
- Kommunens årsrapporter

Prosjektet har også benyttet dokumenter knyttet til tre utvalgte selskaper som beskriver utøvelsen av kommunens eierskap i disse. De tre selskapene er Gudbrandsdal Energi AS, GLØR IKS og Ikomm AS. Disse ble valgt fordi de utgjør viktige økonomiske interesser for kommunen.

Intervjuer

Vi hadde oppstartmøte for prosjektet med ordfører Brit Kramprud Lundgård og leder eierskap og styring, Eli Eriksrud 2.12.15. I tillegg ble det gjennomført intervju med varaordfører/tidligere ordfører Mari Helene Botterud. Det har også vært kontakt pr e-post med Annar Skrefsrud, styreleder i Ikomm AS og Morten Rønning, adm dir i Ikomm AS. I forbindelse med eierskapskontroll i Nord-Fron kommune våren 2015 ble det avholdt et intervju med adm dir i Gudbrandsdal Energi. Opplysningene fra intervjuet er også benyttet i denne rapporten.

Undersøkelsesperiode

Vi har i utgangspunktet sett på etterlevelsen av eierskapspolitikken innenfor perioden 2011 til 2015.

Vurdering av relevans og pålitelighet

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener at data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at opplysningene som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Dataenes pålitelighet er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og innhenting av uttalelse fra ordfører på utkast til rapport.

Kvalitetssikring

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening.

Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

3 REVISJONSKRITERIER

Selskapskontroll omfatter alt kommunalt eierskap som er organisert med hjemmel i andre lover enn kommuneloven samt interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kapittel 5 og som er egne rettssubjekt (§27-samarbeid). Inkludert er dermed interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper og samvirkeforetak. Utenfor rekkevidden av selskapskontroll er for eksempel kommunale foretak (KF) organisert etter kommunelovens kapittel 11, og interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kapittel 5 og som ikke er eget rettssubjekt (vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28-1). Heller ikke stiftelser omfattes av regelverket om selskapskontroll.

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/ formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og danner grunnlaget for hva de innsamlede data vurderes opp mot. I og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

Utvalgte deler av KS' «Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak» danner revisjonskriterier for problemstilling 1. Ifølge KS' hjemmeside dekker disse anbefalingene «områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis, eller hvor hver enkelt eier må nedsette noen prinsipper og etablere samhandlingsmønstre for å forankre nødvendig eierstyring for kommunens samlede eierskap». Vi vil legge til grunn siste versjon av anbefalingen, revidert november 2015. Denne versjonen har tatt inn noen nye anbefalinger sammenlignet med tidligere utgaver.

Revisjonskriteriene for problemstilling 2 hentes fra kommunens eierskapsmelding, eierskapspolitikk, samt politiske saker knyttet til kommunens eierskap.

Vi kommer tilbake til revisjonskriterier for de to problemstillingene i kapittel 5 og 6.

4 KOMMUNENS EIERSKAP OG EIERSKAPSUTØVELSE

4.1 KOMMUNENS EIERSKAP

Kommunen har pr desember 2015 eierandel i følgende selskaper (aksjer og andeler), i alfabetisk rekkefølge.

Aksjeselskaper²

Eidsiva Energi AS, 0,7 %

Film-3 AS, 3,8 %

Gudbrandsdal Energi AS, 30 %

Gudbrandsdal Industrier AS (GIAX), 3,5 %

Hafjell Freepark AS, 25,3 %

Hafjell Idrett AS, 50 %

Hafjell-Kvitfjell Alpin AS, 10,3 %

IKOMM AS, 13,7 %

Kompetanse-, universitets- og forskningsfondet i Oppland AS, 0,21 %

Lillehammer Kunnskapspark AS (under avvikling³), 9,96 %

Visit Lillehammer AS, 2,31 %

Østnorsk Filmsenter AS, 20 %

Interkommunale selskaper

Renovasjonsselskapet GLØR IKS, 13,3 %

Gudbrandsdal Krisesenter IKS, 7 %

Innlandet Revisjon IKS, 2,85 %

SMISO IKS, Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep i Oppland, 3,65 %

Samvirkeforetak

Biblioteksentralen SA (ukjent eierandel)

Gausdal Bruvoll SA, 2,6 %

Stavsplassen SA, 10,7 %

Øyer Turskiløyper SA, 3,1 %

Samarbeid etter § 27 i kommuneloven omfattes av ordningen med selskapskontroll. Øyer kommune er deltaker i fire slike ordninger:

² Kommunen eide også 5,3 prosent av aksjene i Hafjell Alpinsenter AS. Disse aksjene ble solgt i juni 2015.

³ Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspark AS ble i 2015 etablert gjennom sammenslåing av aktiviteten i Næringshagen i Nord-Gudbrandsdal, Midt-Gudbrandsdal Næringshage og Lillehammer Kunnskapspark. Inntil videre eies selskapet av de tre sammenslåtte selskapene. Øyer kommune har ikke kjøpt aksjer i det nye selskapet.

INNOFF (innkjøpssamarbeid)
IKA Opplandene (arkivdepot)
Lillehammer Region brannvesen
Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet

Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens kap. 5, og som ikke er eget rettssubjekt (verts-kommunesamarbeid etter kommunelovens §28-1), faller som nevnt utenfor rekkevidden av systemet for selskapskontroller. Disse samarbeidene vil derfor ikke bli berørt i rapporten.

Som nevnt i kapittel 2 vil vi beskrive eierskapsutøvelsen for tre selskaper som utgjør viktige økonomiske interesser for kommunen. Nedenfor gir vi en kort presentasjon av disse selskapene.

Gudbrandsdal Energi AS (GE)

Det var flere politiske saker knyttet til GE i perioden 2011-2013. Sentralt i dette var eierskapet til konsesjonskrafta til Frons-kommunene, der disse på den ene siden og Ringebu og Øyer på den andre hadde ulike syn. Det tidligere avtaleverket knyttet til selskapet var dessuten i strid med reglene for offentlig støtte og aksjerettslige rammer. Det var også et aspekt som gikk på skattemessige løsninger samlet sett for selskapet og eierkommunene.

I denne prosessen ble det blant annet laget aksjonæravtale, nye vedtekter og nye retningslinjer for valgkomitéen. Som et resultat av løsningen knyttet til kommunenes konsesjonskraft ble Øyer kommunes eierandel i GE økt til 30 prosent.

Høsten 2015 ble det besluttet å omdanne Gudbrandsdal Energi til et konsern. Konsernetableringen innebærer at eierkommunene har sitt eierskap i Gudbrandsdal Energi Holding AS, som har fire heleide datterselskaper for henholdsvis marked, nett, produksjon og investering i fornybar energi, jf illustrasjon nedenfor.



Konsernet har ca 100 ansatte og omsatte i 2014 for 555 mill kr, ned fra 705 mill kr året før. Årsresultatet var i 2014 40,1 mill kr, i 2013 var det 45,3 mill kr.

IKOMM AS

Ifølge § 3 i vedtektene består selskapets virksomhet «i å tilby og å levere varer og tjenester knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi til offentlige og private aktører, herunder gjennom investering og deltakelse i andre virksomheter.»

De tre kommunene Lillehammer, Øyer og Gausdal etablerte i 2003 selskapet Ikomm IKS for å ivareta drift og utvikling av IKT-tjenester. Målet med selskapet ved etableringen var å etablere en felles IT-tjeneste som kan understøtte kommunenes mål om samarbeid og effektiv tjenesteproduksjon, sikre bredbåndsutvikling i de tre kommunene og utvikle regional IT-kompetanse.

I 2007 ble Ikomm omdannet til aksjeselskap. Selskapet er totalleverandør av IT-tjenester til kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer. Selskapet har også andre kunder, både offentlige og private.

Lillehammer kommune eier 69,1 % av selskapet, Gausdal kommune 17,2 % og Øyer kommune 13,7 %. Antall ansatte er ifølge selskapets hjemmeside ca 60. Omsetningen var i 2013 103,4 mill kr og årsresultatet etter skatt var 2,9 mill kr. I 2014 økte omsetningen til 108,6 mill kr, mens resultatet lå på om lag samme nivå som året før. Selskapet har ikke betalt utbytte i de årene selskapskontrollen omfatter.

GLØR IKS

GLØR eies av Lillehammer kommune (70,5 %), Gausdal kommune (16,3 %) og Øyer kommune (13,3 %). Selskapet ble opprettet som et interkommunalt selskap etter kommunelovens § 27 i 1983, og ble omgjort til interkommunalt selskap (IKS) i 2000. Kommunene har forvaltningsansvaret for renovasjon, mens GLØR står for rådgivning, service, transport, behandling og salg av utsorterte fraksjoner.

I 2013 var omsetningen i GLØR IKS på 68,8 mill kr og årsresultatet minus 3,8 mill kr. I 2014 gikk omsetningen opp til 69,9 mill kr og resultatet ble minus 1,6 mill kr. Selskapet hadde 53 faste ansatte pr 31.12.14. GLØR har ikke betalt utbytte i de årene selskapskontrollen omfatter.

Konsernet GLØR består, tillegg til GLØR IKS, også av det heleide selskapet GLØR Partner AS. Dette selskapet står for håndtering av næringsavfall. GLØR-konsernet hadde i 2014 en omsetning på 97,9 mill kr, og et årsresultat på minus 0,5 mill kr.

GLØR IKS er også medeier i Mjøsanlegget AS, som behandler matavfall fra kommunene i mjøs-området samt fra næringslivet i Innlandet.

4.2 EIERSKAPSPOLITIKK/EIERSKAPSMELDING

Eierskapsmeldingens generelle retningslinjer – eierskapspolitikk - ble vedtatt av kommunestyret 28.10.2010 (sak 66/10). Det ble vedtatt at dette dokumentet skulle legges til grunn for videre arbeid med eierskapsmeldinger. Eierskapspolitikken ble utarbeidet i felleskap mellom Gausdal, Lillehammer og Øyer, og er i hovedsak likelydende i alle kommunene.

Dokumentet Eierskapspolitikk gjør rede for

- Motiver for selskapsdannelse
- Ulike selskapsformer
- Prinsipper for Eierstyring og eierskapspolitikk
- Rolleforståelse
- Kontrollorgan

Viktige for prinsipper eierstyring og eierskapspolitikk er:

- Kommunen som eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
- Det skal vurderes om det er behov for aksjonæravtaler.
- Det skal fastsettes retningslinjer for det enkelte selskaps kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.
- Det skal være størst mulig åpenhet knyttet til kommunens eierskap.
- Bevissthet rundt styresammensetning.
- Avkastningskrav og utbyttepolitikk.
- Samfunnsansvarlig forretningsdrift.

Øyer kommune utarbeidet sin første eierskapsmelding i 2011, behandlet i kommunestyret 15.12.2011 (sak 150/11).

Eierskapsmeldingen tar for seg kommunens eierskap i de enkelte selskap/virksomheter. Her presenteres disse med kommunens eierandel, omsetning, formål/vedtekter og selskapets virksomhet. Videre er det satt opp sju spørsmål som blir besvart for hvert enkelt selskap:

1. Hva var hensikten med å opprette/gå inn i selskapet?
2. Har eierskapet så langt vist seg å være tjenlig i forhold til kommunens hensikt?
3. Drives selskapet godt og i samsvar med det som er formulert som formålet med selskapet?
4. Skal selskapets organisasjonsform endres?
5. Er kommunen fortsatt tjent med å være engasjert i selskapet eller kan interessene på dette området bedre ivaretas på andre måter?
6. Skal eierandelen økes, reduseres eller avhendes?
7. Kan kommunens eierskap bidra til uheldig konkurransevridding?

Kommunen opplyser at det er igangsatt et arbeid for å oppdatere eierskapspolitikk og eierskapsmelding. Det forventes at eierskapspolitikk og ny Eiermelding behandles av kommunestyret i løpet av mars/april 2016.

4.3 PRINSIPPER FOR EIERSTYRING OG EIERSKAPSPOLITIKK

Vi gjengir nedenfor utdrag fra prinsipper for eierstyring og eierskapspolitikk slik de framkommer i kommunens dokument Eierskapspolitikk Øyer kommune.

Kommunen som eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap

- «Ordfører er kommunens representant i generalforsamling/representantskap. Varaordfører er vararepresentant.
- Innkalling til generalforsamling framlegges kommunestyret som referatsak.

.....

Det er vesentlig for en aktiv eierstyring at det utarbeides en tydelig eierstrategi for hvert enkelt selskap, som tydeliggjør eiers styringssignaler til selskapets styre. I tillegg er det viktig at det for hvert selskap utarbeides rutiner for informasjon og kommunikasjon mellom eier og selskap slik at eier får tilgang til nødvendig informasjon.»

Det skal defineres rapporteringskrav for det enkelte selskap som kommunen er eier i

«Eiers målsetninger overfor styret klargjøres i eierstrategien for det enkelte selskap, og styret er ansvarlig overfor eierne for oppnådde resultat. Eierens styringskontroll med selskapene vil hovedsakelig skje ved gjennomgangen av årsoppgjør og rapportering av måloppnåelse. Det er viktig at målsettingene er tydelige og operasjonaliserbare slik at grad av måloppnåelse kan etterprøves av eierne.»

Det skal vurderes om det er behov for aksjonæravtaler

«For å tydeliggjøre hva eierne vil med sitt eierskap og for å sikre enighet og langsiktighet i de overordnede mål og strategier for selskapet kan det være behov for mer enn møter i generalforsamling og representantskap. En metode er å inngå aksjonæravtaler mellom alle eller vesentlige deler av aksjonærene der en fastlegger en del prinsipper for selskapet.»

Det skal fastsettes retningslinjer for det enkelte selskaps kontakt med eier utenfor generalforsamling / representantskap

«Det kan arrangeres Eiermøter hvor administrasjon og styre inviterer eierne til et møte for å diskutere hvordan enkelte problemstillinger bør håndteres.»

Det skal være størst mulig åpenhet knyttet til kommunens eierskap

«Kommunen må forholde seg til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Kommunens innbyggere og andre forventer stor grad av åpenhet i tilknytning til de kommunale eierskap.»

Bevissthet rundt styresammensetning

«Styrets sammensetting må ses i forhold til selskapets formål og ulike selskaper krever ulike tilnærminger til styrets sammensetting. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov. ..., administrasjonssjef og sentrale ledere i administrasjonen kan ikke velges som styremedlemmer i selskap kommunen har vedtatt å ha eierpost i, og styremedlemmer (nå også i heleide kommunale aksjeselskap) vil være inhabile i saksforhold mellom selskap og kommune.»

Avkastningskrav og utbyttepolitikk

«Krav til avkastning og utbyttepolitikk er viktige styringsredskaper i den samlede eieroppfølgingen av selskap hvor kommunen har eierinteresser hvor formålet er forretningsmessig.»

Samfunnsansvarlig forretningsdrift

«Kommunen som eier skal arbeide for at selskapet utøver en samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling. Dette innebærer blant annet at selskapet skal utarbeide etiske retningslinjer og følge disse.»

Kommunestyrets eierrolle

«I frittstående selskaper skal kommunen begrense seg til overordnet styring. Det vil si at kommunens representant i generalforsamling/representantskap er kommunens talerør inn i selskapet i forhold til hva som skal være målsettingen med selskapets drift. I den forbindelse er det viktig at eier ikke driver detaljstyring. Dersom det skjer vil det kunne fragmentere styrets ansvar.»

Generalforsamlingens/representantskapets rolle

«For aksjeselskaper og interkommunale selskaper er det gjennom generalforsamlingen / representantskapet at kommunen formelt sett skal utøve eiermessig styring. Utenfor generalforsamlingen / representantskapet har kommunen som eier ingen formell makt i selskapet.»

Styrets rolle

«Styrets ansvar i et AS og i et IKS er i prinsippet det samme. Et styrevern i slike selskaper er personlig, og det medfører at det enkelte styremedlem personlig svarer for et mulig erstatningskrav. Det er mulig for et selskap å tegne en forsikring for et samlet styre, men dette må det enkelte styre selv ta stilling til.»

4.4 ØVRIGE POLITISKE SAKER ANGÅENDE KOMMUNENS EIERSKAP

Gudbrandsdal Energi

Kommunestyret ga enstemmig sin tilslutning til ny eieravtale og aksjefordeling i selskapet i sak 011/13, 21. februar 2013. Eierstyringsdokument for selskapet ble godkjent av kommunestyret i sak 58/13, 26. september 2013.

Omdanning av GE til konsern har vært til behandling og ble godkjent i kommunestyrene i de fire eierkommunene Øyer, Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron. Kommunestyret i Øyer behandlet saken 18. juni 2015.

IKOMM

Det er lagt fram saker i kommunestyret som angår eierskapet i Ikomm, blant annet sak vedrørende omdannelse fra interkommunalt selskap til aksjeselskap i 2007 og endring i aksjonæravtalen i 2009.

På oppdrag fra eierkommunene ble det gjennomført en selskapskontroll i IKOMM i 2014. En av problemstillingene i denne kontrollen gikk på om selskapet har vært drevet i henhold til vedtekter, lovverk og eiernes målsetninger. Rapporten fra selskapskontrollen ble behandlet av kontrollutvalget 18.8.14 og av kommunestyret 28.8.14.

GLØR

Kommunestyret behandlet 22.5.2014 sak angående ny forskrift for kommunal renovasjon.

Det ble lagt fram rapport fra selskapskontroll i GLØR i 2008. På oppdrag fra kontrollutvalget i Lillehammer kommune lagde Innlandet Revisjon i september 2015 en prosjektplan for oppfølging av denne kontrollen. Det ble konkludert med at de fleste anbefalingene fra selskapskontrollen i 2008 var tilstrekkelig fulgt opp, og at det derfor ikke var behov for å gjennomgå disse problemstillingene på nytt. Kontrollutvalget i Lillehammer kommune sluttet seg til dette i møte 28.9.15.

5 HAR KOMMUNEN ETABLERT TYDELIGE FØRINGER FOR EIERSKAPENE SINE?

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 1 - Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?

Vi vil legge til grunn KS' anbefalinger om eierskap som revisjonskriterium fordi de kan fungere som en målestokk for hvordan kommunene kan legge rammer for sitt engasjement i selskaper⁴ og for hvordan disse bør operere i kraft av at de er kommunalt eid. Nedenfor trekker vi fram temaer vi oppfatter som sentrale sett fra et eierstyringssynspunkt.

Først gjengir vi anbefalingen fra KS på området, deretter beskriver vi kommunens eierskapspolitikk, eierskapsmelding, og evt nedfelte prinsipper fra de tre selskapene. Til slutt i hvert avsnitt gjengir vi vår vurdering knyttet til temaet.

Som nevnt i kapittel 3 benytter vi siste versjon av KS' anbefalinger som revisjonskriterier. På noen punkter er disse endret i forhold til anbefalingene som gjaldt da kommunens eierskapspolitikk og eierskapsmelding ble utarbeidet. Vi vil gjøre oppmerksom på dette for de temaer det gjelder.

5.1 UTARBEIDELSE AV EIERMELDINGER

Revisjonskriterier

Anbefaling nr 4: «Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.» Meldingen bør også reflektere styringen av interkommunale samarbeid.

Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

⁴ Herunder § 27-samarbeid.

Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig⁵.

Fakta

Kommunen har vedtatt eierskapsmelding, men den er ikke revidert og behandlet hvert år ettersom eierskapspolitikken ble vedtatt i 2010 og den første eierskapsmeldingen ble vedtatt i 2011. Som nevnt er ny eiermelding under arbeid. Denne planlegges lagt fram for kommunestyret i mars/april 2016.

Kommunens eierskapsmelding inneholder oversikt over selskaper. Øvrige samarbeid er ikke omfattet. Prinsipper for eierstyring og juridisk styringsgrunnlag er ikke omfattet av eierskapsmeldingen, men er tatt inn i dokumentet Eierskapspolitikk fra 2010. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi omhandles for hvert selskap⁶. Vi kan ikke se at selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv er omtalt i eierskapsmeldingen, men det blir berørt i eierskapspolitikken.

Øyer kommune har ikke gått sammen med andre kommuner for å lage felles eierskapsmelding i selskaper der de sammen er eiere.

Vurdering

Vi er kjent med at noen kommuner har et mer moderat ambisjonsnivå enn hva KS' anbefaling legger opp til, og behandler eierskapsmeldingen én gang pr kommunestyreperiode i stedet for hvert år. Det er denne praksisen Øyer kommune ser ut til å ha lagt seg på.

Eierskapsmeldingen omhandler ikke alle forhold som er anbefalt av KS. Dette gjelder politisk og juridisk styringsgrunnlag samt selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. Disse forholdene berøres imidlertid i eierskapspolitikken fra 2010. Slik vi oppfatter KS' anbefaling på dette punktet bør eierskapsmeldingen omfatte alle disse forholdene, blant annet for å sikre at kommunens vurderinger rundt dette blir ajourført jevnlig.

Vi gjør oppmerksom på at KS har endret sin anbefaling på dette punktet etter at Øyer kommune behandlet sin eierskapsmelding i 2011, ved at det er føyd til flere hovedpunkter som eierskapsmeldingen bør omfatte.

⁵ Punktet om felles eierskapsmeldinger er et nytt punkt tatt inn i anbefalingen revidert i november 2015. I tidligere versjoner av anbefalingen het det at for selskaper der kommunen er eiere sammen med andre kommuner kan det lages felles eiermelding. Listen over hva en eierskapsmelding bør inneholde er også noe utvidet i den nye anbefalingen.

⁶ Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6.1.

5.2 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV SELSKAPSSTRATEGI OG SELSKAPSAVTALE / VEDTEKTER

Revisjonskriterier

Kommunestyret skal ifølge KS' anbefaling nr 5 «utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.»

Fakta

Eierskapspolitikken har følgende formulering angående eierstrategi: «Det er vesentlig for en aktiv eierstyring at det utarbeides en tydelig eierstrategi for hvert enkelt selskap, som tydeliggjør eiers styringssignaler til selskapets styre. I tillegg er det viktig at det for hvert selskap utarbeides rutiner for informasjon og kommunikasjon mellom eier og selskap slik at eier får tilgang til nødvendig informasjon.»

Eierskapspolitikken eller eierskapsmeldingen sier ikke noe om revidering av styringsdokumenter og avtaler.

Vurdering

Etter vår vurdering er innholdet i KS' anbefaling nr 5 i fulgt opp i eierskapspolitikken hva angår eierstrategi. Punktet om revidering av styringsdokumenter og avtaler er ikke omtalt i eierskapspolitikken eller eierskapsmeldingen.

5.3 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 3 sier at selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, som hovedregel bør skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.

Fakta

Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet er ikke behandlet i eierskapspolitikken. Spørsmålet om kommunens eierskap kan bidra til uheldig konkurransevridding er tatt inn som et eget vurderingstema knyttet til hvert enkelt selskap i eierskapsmeldingen.

Selv om problemstilling 1 egentlig går på vurdering av rammene for kommunens engasjement i selskaper, så gjengir vi for oversiktens skyld også hvordan vi oppfatter status i de tre aktuelle selskapene.

Konsernetableringen i Gudbrandsdal Energi innebærer at aktivitetene knyttet til marked, nett, produksjon og investering i fornybar energi skilles i fire datterselskaper. En av begrunnelsene for å

foreta dette skillet var energimyndighetenes krav til nøytralitet og selskapsskille mellom GEs ulike virksomhetsområder (jf pressemelding fra GE 22.9.15).

GLØR har skilt inntekter og kostnader som skriver seg fra håndtering av næringsavfallet i GLØR Partner fra selvkostregnskapet (inntekter og kostnader fra husholdningsrenovasjon).

I rapporten fra selskapskontroll i Ikomm ble det vist til KS' anbefaling om at selskaper som opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet, som hovedregel bør skille ut denne virksomheten for å unngå mistanke om muligheten for rolleblanding og kryssubsidiering. Selskapet uttalte i forbindelse med selskapskontrollen at det ikke ville være økonomisk forsvarlig å foreta et slikt skille. Vi har i forbindelse med denne eierskapskontrollen fått opplyst av adm dir i Ikomm at det ikke er foretatt noe skille mellom monopolvirkosomhet og konkurranseutsatte deler av selskapet.

Vurdering

Utskilling av konkurranse- fra monopolvirkosomhet er ikke behandlet i eierskapsmeldingen. Spørsmål om uheldig konkurransevridning er omtalt i eierskapsmeldingen knyttet til hvert enkelt selskap.

KS' anbefaling nr 3 sier at selskaper bør skille ut den markedsrettede delen av virksomheten fra monopolvirkosomheten. Slik vi forstår er denne anbefalingen primært rettet mot offentlig eide selskaper.

5.4 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

Revisjonskriterier

For aksjeselskap og interkommunale selskaper sier KS' anbefaling nr 7 at kommunestyret som hovedregel bør oppnevne sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

For selskapsformene AS og IKS bør det for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet, etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyre og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.

Fakta

Eierskapspolitikken sier at ordfører skal være kommunens representant i generalforsamling / representantskap. Varaordfører er vararepresentant.

Innkalling til generalforsamling skal legges fram for kommunestyret som referatsak. Det heter i den sammenheng at «*Dette gir kommunestyret mulighet for å gi kommunens representant i generalforsamling/representantskap informasjon om hva kommunestyret som eier mener. Kommunens representant i generalforsamlingen/representantskapet vil dermed kunne formidle og arbeide for kommunens mål.*»

Dersom det ikke er mulig å legge fram innkalling til generalforsamling/representantskap for kommunestyret skal innkallingen i stedet legges fram for formannskapet. (jf vedtak i sak 66/10, Eierskapspolitikk).

Vurdering

Eierskapspolitikken er i tråd med KS' anbefaling hva angår kommunens representasjon i generalforsamlinger og representantskap.

Etter vår oppfatning følger teksten fra eierskapspolitikken som er referert ovenfor opp anbefalingen med hensyn til kommunikasjon mellom kommunestyre og eierrepresentant.

5.5 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER, REPRESENTANTSKAPSMØTER OG EIERMØTER

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 8 sier at de formelle eiermøtene er generalforsamling (AS) eller representantskap (IKS). Ifølge anbefaling nr 6 bør det jevnlig gjennomføres (uformelle) eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet⁷.

Fakta

Det formelle styringsgrunnlaget, herunder de formelle eiermøtene, er for ulike typer selskaper er omtalt i eierskapspolitikken.

Eierskapspolitikken inneholder et eget punkt om uformelle eiermøter: «*Det kan arrangeres eiermøter hvor administrasjon og styre inviterer eierne til et møte for å diskutere hvordan enkelte problemstillinger bør håndteres. Slike eiermøter skal kun arrangeres når det er behov for å diskutere spørsmål av strategisk art og hvor styret føler det trenger veiledning fra eierne. Slike møter kan også arrangeres hvis det i forkant av planlagt generalforsamling er signaler på at eierne vil ha problemer med å godta styrets forslag til ulike vedtak, for eksempel størrelsen på utbytte.*»

Vurdering

Etter vår vurdering har eierskapspolitikken tatt høyde for KS' anbefaling på dette punktet. Eierskapspolitikken er imidlertid ikke på linje med KS reviderte anbefaling om at det jevnlig bør gjennomføres uformelle eiermøter.

⁷ Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet (jf anbefaling nr 6). Her er teksten endret i revideringen av anbefalingen i 2015. I tidligere versjoner het det at det «kan arrangeres uformelle eiermøter». Dette er altså endret til at det jevnlig bør gjennomføres eiermøter.

5.6 SAMMENSETNING OG GODTGJØRING AV STYRET

Revisjonskriterier

Ifølge anbefaling nr 9 er det eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

Anbefaling nr 16 sier at kommunen i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Fakta

Eierskapspolitikken sier følgende om styresammensetning:

«Styrets sammensetting må ses i forhold til selskapets formål og ulike selskaper krever ulike tilnærminger til styrets sammensetting. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov.

I henhold til IKS-loven og aksjeloven er det krav om 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene.»

Eierskapspolitikken sier ingenting om godtgjøring av styreverv.

Vurdering

Eierskapspolitikken legger vekt på kompetanse i sammensetning av styrene. Dette er i tråd med KS' anbefaling på området.

Eierskapspolitikken sier imidlertid ingenting om opplæring eller godtgjøring av styremedlemmer. Når det gjelder godtgjøring av styreverv, så sier anbefalingen at eierskapsmeldingen bør «ha en prinsipiell diskusjon» om dette teamet. I tråd med KS' anbefaling bør kommunens eierskapsmelding ha en drøfting av dette.

5.7 VALGKOMITÉ FOR STYREUTNEVNELSE

Revisjonskriterier

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité (KS' anbefaling nr 10). Representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandel.

Fakta

Eierskapsmeldingen har ikke bestemmelser/ønsker om opprettelse av valgkomité i selskaper der kommunen er medeier.

Når det gjelder de tre selskapene vi omtaler, så har ikke Ikomm valgkomité. I Ikomm har de tre ordførerne i praksis fungert som valgkomité, der ordfører i Lillehammer har hatt en koordinerende

rolle. I GLØR er det opprettet valgkomité, den er ikke vedtektsfestet. I GE er valgkomité vedtektsfestet.

Vurdering

Eierskapspolitikken legger ikke føringer med hensyn til etablering av valgkomité, slik KS' anbefaling legger opp til. Det framgår imidlertid ikke av KS' anbefaling at spørsmålet om valgkomité bør omtales i kommunenes eierskapspolitikk.

5.8 HABILITETSVURDERINGER OG POLITISK REPRESENTASJON I SELSKAPSSTYRER

Revisjonskriterier

KS' anbefaling nr 15 sier at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper.

Når det gjelder habilitet i behandling av saker i kommunen sier anbefalingen følgende:

«At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven fastslår blant annet at en person er inhabil når han leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid.»

Fakta

Eierskapspolitikken sier følgende om håndtering av habilitetsproblematikk:

«Det ble i 2009 gjort endringer i kommuneloven og forvaltningsloven som skjerpet habilitetsreglene. Det har som konsekvens at administrasjonssjef og sentrale ledere i administrasjonen ikke kan velges som styremedlemmer i selskap kommunen har vedtatt å ha eierpost i, og at styremedlemmer (nå også i heleide kommunale aksjeselskap) vil være inhabile i saksforhold mellom selskap og kommune.

Kommunestyret skal ivareta eierrollen gjennom generalforsamling/representantskap, men det skal vurdere å velge styremedlemmer utenfor kommunestyrets rekke for å unngå situasjoner der styremedlemmene blir vurdert inhabile etter reglene i forvaltningsloven.»

Når det gjelder kommunens ansatte som styremedlemmer sier eierskapspolitikken følgende: *«Det har som konsekvens at administrasjonssjef og sentrale ledere i administrasjonen ikke kan velges som styremedlemmer i selskap kommunen har vedtatt å ha eierpost.»* Rådmannen eller andre ledere i kommunen sitter ikke i noen av styrene i de tre bedriftene vi har tatt for oss.

Eierskapspolitikken sier ingenting om styreverv for ordfører.

Vurdering

Når det gjelder rutiner for vurdering av habilitet i behandling av saker i kommunen, så ser beskrivelsen i eierskapspolitikken ut til å være tråd med hva KS anbefaler.

6 KOMMUNENS KONTROLL MED SINE EIERINTERESSER

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 2 - Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

I denne problemstillingen vil vi ta utgangspunkt i kommunens egne rammer for sitt eierskap. Det betyr at vi benytter de føringer kommunen selv har fastsatt for sitt eierskap i eierskapspolitikken som revisjonskriterier. Ut fra disse rammene vil vi vurdere hvordan kommunens eierinteresser er blitt fulgt opp og kontrollert.

Vi deler opp problemstillingen opp i ulike temaer. Som revisjonskriterier knyttet til disse gjengir vi utdrag fra eierskapspolitikken.

6.1 EIERSTYRING OG -STRATEGI

Revisjonskriterier

«Kommunen som eier skal fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.»

- *Ordfører er kommunens representant i generalforsamling/representantskap. Varaordfører er vararepresentant.*
- *Innkalling til generalforsamling framlegges kommunestyret som referatsak⁸.*

.....

Det er vesentlig for en aktiv eierstyring at det utarbeides en tydelig eierstrategi for hvert enkelt selskap, som tydeliggjør eiers styringssignaler til selskapets styre.

....

Eiers målsetninger overfor styret klargjøres i eierstrategien for det enkelte selskap, og styret er ansvarlig overfor eierne for oppnådde resultat. Eierens styringskontroll med selskapene vil hovedsakelig skje ved gjennomgangen av årsoppgjør og rapportering av måloppnåelse. Det er viktig at målsettingene er tydelige og operasjoniserbare slik at grad av måloppnåelse kan etterprøves av eierne.

Det skal vurderes om det er behov for aksjonæravtaler.»

Fakta

Vi får opplyst i møte med ordfører og tidligere ordfører/varaordfører at i de fleste generalforsamlinger, representantskapsmøter og årsmøter har ordfører møtt selv. I noen møter har varaordfører møtt, evt rådmannen eller sektorsjef fra administrasjonen. I disse tilfellene har ordfører sendt med fullmakt.

⁸ Dersom det ikke er mulig å legge fram innkalling til generalforsamling/representantskap for kommunestyret skal innkallingen i stedet legges fram for formannskapet. (jf vedtak i sak 66/10).

Ifølge tidligere ordfører er det ikke alltid at innkalling til generalforsamling er blitt lagt fram for kommunestyre/formannskap. I enkelte tilfeller kan det bli for lite tid til dette før generalforsamlingen avholdes. I de tilfeller generalforsamlingen har vært holdt før møte i kommunestyre/formannskap har det som regel vært gitt en muntlig orientering fra ordfører. Hvis det er viktige saker/endringer som angår selskaper som kommunen er eier i, så blir disse som regel lagt fram som egne saker for kommunestyret.

Som nevnt i kapittel 4.3 så inneholder eierskapsmeldingen en gjennomgang av hvert enkelt selskap inndelt i sju overskrifter. Det første punktet drøfter «Hva var hensikten med å opprette/gå inn i selskapet?» Nedenfor gjengir vi hva som er oppført for de aktuelle selskapene i meldingen:

Ikomm: «*Samle IKT-tjenestene i de 3 kommunene, og effektivisere og utvikle disse.*»

GLØR: «*Et interkommunalt selskap som skal stå for den praktiske gjennomføringen av renovasjonsordningen overfor innbyggerne i de tre eierkommunene. Dette gjennom rådgivning, service, transport, behandling og salg av utsorterte fraksjoner.*»

GE: «*Gudbrandsdal Energi AS er en videreføring av selskaper fra ulike kommunale og private foretak, som alle hadde tilknytning til produksjon, distribusjon og omsetning av elektrisk kraft. Øyer kommune gikk i sin tid i fusjonsforhandlinger med midtdalskommunene med utgangspunkt i Moxa Kraftanlegg. Det var behov for opprusting av kraftanlegg og overføringslinjer.*»

I GE er det inngått aksjonæravtale, vedtatt eierstyringsdokument og det foreligger en strategiplan (2014-2016) for selskapet. GLØR har vedtatt strategiplan (2013-2017). Det er vedtatt aksjonæravtale i IKOMM. Generalforsamlingen i IKOMM fikk 25.3.15 framlagt ny strategiplan til orientering.

Vurdering

I tråd med eierskapspolitikken er ordfører kommunens representant i generalforsamlinger. Innkalling til generalforsamling har ikke rutinemessig blitt lagt fram for kommunestyre/formannskap.

Etter vår vurdering er det ikke laget eierstrategier for enkeltelskaper i eierskapsmeldingen, men eierstrategiske aspekter er omtalt for hvert selskap. Det er i liten grad formulert målsetninger knyttet til kommunens eierskap i de enkelte selskaper.

Når det gjelder de enkelte selskaper kommunen er eier i, så er det vår vurdering at selskapenes virksomheter er veldefinerte.

6.2 RAPPORTERING OG KONTAKT EIER/SELSKAP

Revisjonskriterier⁹

«Det skal defineres rapporteringskrav for det enkelte selskap som kommunen er eier i.

Ved å gjøre dette kan kommunestyret motta den informasjon som det anser nødvendig for å kunne utøve eierskapet. Dette kan for eksempel være selskapets årsberetning.

...

Det skal fastsettes retningslinjer for det enkelte selskaps kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.»

....

I tillegg er det viktig at det for hvert selskap utarbeides rutiner for informasjon og kommunikasjon mellom eier og selskap slik at eier får tilgang til nødvendig informasjon.»

Fakta

Ifølge ordfører og tidligere ordfører har ikke kommunen definert egne rapporteringskrav fra selskaper den er eier i utover obligatorisk årsberetning/-regnskap.

Det er ikke fremmet ønsker eller krav overfor selskaper der kommunen er eier angående fastsettelse av retningslinjer for selskapets kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.

Vurdering

Kommunen har ikke definert rapporteringskrav overfor selskaper hvor kommunen er eier, slik eierskapspolitikken forutsetter. Kommunen har heller ikke krevd at selskapene fastsetter retningslinjer for selskapets kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.

6.3 STYRESAMMENSETNING OG HABILITET

Revisjonskriterier

«Styrets sammensetting må ses i forhold til selskapets formål og ulike selskaper krever ulike tilnærminger til styrets sammensetting. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov.

I henhold til IKS-loven og aksjeloven er det krav om 40 % **kjønnsrepresentasjon** i styrene.

Det ble i 2009 gjort endringer i kommuneloven og forvaltningsloven som skjerpet habilitetsreglene. Det har som konsekvens at administrasjonssjef og sentrale ledere i administrasjonen ikke kan velges som styremedlemmer i selskap kommunen har vedtatt å ha eierpost i, og at styremedlemmer (nå også i heleide kommunale aksjeselskap) vil være inhabile i saksforhold mellom selskap og kommune.»

Fakta

Ordfører og varaordfører opplyser at kommunen etterlever forvaltningslovens krav mht habilitet, dvs at styremedlemmer ikke kan delta i behandlingen av saker angående det selskapet de er

⁹ Utdrag fra tre ulike avsnitt i eierskapspolitikken. Understreket tekst er også uthevet i eierskapspolitikken.

styremedlemmer i. Dette håndteres fra sak til sak når det gjelder styremedlemmer som også har politiske verv.

To av kommunestyrets medlemmer sitter i selskapsstyrer (pr desember 2015). Dette er Arne Finn Brekke, styremedlem i GLØR, og Marthe Lang-Ree, styremedlem i Lillehammer Region Brannvesen. Representantene for kommunen opplyser at disse har vært bevisst på sine roller og habilitet i forhold til kommunestyre (og formannskap).

Vurdering

Vi har ingen kommentarer til praktiseringen av kjørereglene for habilitet nedfelt i eierskapspolitikken.

6.4 AVKASTNING OG UTBYTTEPOLITIKK

Revisjonskriterier

«Krav til avkastning og utbyttepolitikk er viktige styringsredskaper i den samlede eieroppfølgingen av selskap hvor kommunen har eierinteresser hvor formålet er forretningsmessig.

Utbyttepolitikk defineres som langsiktige retningslinjer for hvordan selskapets avkastning skal disponeres. I de selskap hvor virksomheten er forretningsmessig skal utbyttepolitikken støtte opp under det overordnede målet om størst mulig verdiskapning. Det er viktig for kommunen som eier, og selskapets styre å kunne legge til grunn en langsiktig, forpliktende og stabil utbyttepolitikk. Det bør kun gjøres endringer i utbyttepolitikken dersom det skjer vesentlige endringer i de forutsetninger som er lagt til grunn.»

Fakta

Ordfører og varaordfører opplyser at nivå på utbytte blir drøftet i generalforsamlingene i GE. Kommunen har ikke for øvrig stilt avkastningskrav ut over det som framgår av vedtekter/avtaler i de selskaper kommunen er eier. Vi går gjennom disse nedenfor.

I rapport fra selskapskontroll av IKOMM i 2014 ble det anbefalt at selskapet utarbeidet utbytteplan. IKOMM vedtok utbytteplan i generalforsamling 25.3.15. Den sier at det skal tas *«sikte på å gi Aksjonærene en avkastning på aksjene i Selskapet ved årlig utbytte. Et bærende prinsipp ved utbyttefastsettelsen er at utbyttet skal være forutsigbart både for aksjonærer og selskap. For å styrke selskapets soliditet og imøtekomme kravene fra finansieringsinstitusjonene, skal selskapets resultater i sin helhet tilføres annen egenkapital til selskapet når en egenkapitalgrad på 30%.»* Utbytteplanen gjelder fra regnskapsåret 2015 og erstattes med en ny tre-årig utbytteplan dersom egenkapitalkravet på 30 % blir oppnådd.

GE har nedfelt utbytteplan i sitt eierstyringsdokument. I dette dokumentet er det også tatt inn avkastningskrav for virksomheten. Avkastningskravet er satt til 7 % av selskapets markedsverdi. Utbytteplanen innarbeides i selskapets strategiplan. Utbyttensnivå er for inneværende treårsperiode satt til 3 % av selskapets markedsverdi.

For renovasjonsselskap er det ikke lov å ta utbytte fra selvkostdelen av virksomheten. Et eventuelt utbytte må være overskudd eller gevinst fra ikke-selvkostaktiviteter. GLØR kan dermed bare betale utbytte fra næringsdelen av virksomheten. I den fem-årsperioden denne eierskapskontrollen gjelder har det ikke vært utbetalt utbytte fra GLØR IKS.

Vurdering

Når det gjelder avkastning og utbytte anses dette mest realistisk for Ikomm og GE. I begge disse selskapene er nivået på utbyttene regulert i selskapsdokumenter (henholdsvis utbytteplan og eierstyringsdokument). Vi anser derfor at eierskapspolitikken intensjon er ivaretatt.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Konklusjoner

Problemstilling 1 - Har kommunen etablert tydelige føringer for eierskapene sine?

Kommunen har etablert føringer for sin eierskapsutøvelse gjennom dokumentet Eierskapspolitikk i 2010 og eierskapsmelding fra 2011, samt øvrige politiske saker knyttet til kommunens eierskap. Eierskapspolitikken og eierskapsmeldingen er hovedsak i tråd med hva KS anbefaler med hensyn til utøvelse av kommuners eierskap.

Når det gjelder forhold som avviker, så vil vi trekke fram at KS anbefaler at eierskapsmeldingen bør ajourføres hvert år, mens Øyer har lagt opp til å gjøre dette én gang pr kommunestyreperiode. Kommunen har ikke foretatt noen prinsipiell diskusjon knyttet til godtgjørelse av styreverv, slik KS anbefaler.

I den siste versjonen av KS' anbefalinger heter det at kommuner bør gå sammen om felles eierskapsmeldinger der kommunen eier selskaper sammen med andre kommuner, samt at det bør holdes uformelle Eiermøter på jevnlig basis. Disse anbefalingene er ikke tatt inn i kommunens eierskapspolitikk eller eierskapsmelding.

Problemstilling 2 - Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?

Kommunen følger med noen unntak opp sitt eierskap slik eierskapsmeldingen legger opp til. For eksempel representeres kommunen ved ordfører i generalforsamlinger, slik eierskapsmeldingen forutsetter. Vi er også av den oppfatning at krav til utbytte og avkastning er avklart i de selskaper vi har sett nærmere på. Det samme gjelder disse virksomhetenes formål.

Manglende oppfølging knytter seg til følgende forhold:

- Innkallinger til generalforsamlinger legges ikke rutinemessig fram for kommunestyre / formannskap slik eierskapspolitikken forutsetter.
- Kommunen har ikke formulert eierstrategier eller målsetninger for enkelt-selskaper.
- Det er ikke definert rapporteringskrav overfor selskaper hvor kommunen er eier, eller krevd at selskapene fastsetter retningslinjer for selskapets kontakt med eier utenfor generalforsamling/representantskap.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, bør kommunen ved neste revisjon av eierskapsmeldingen vurdere å:

- samtidig gå gjennom kommunens eierskapspolitikk.
- lage felles eierskapsmelding sammen med andre kommuner i selskaper hvor flere kommuner er eiere.
- nedfelle eventuelle ønsker om eiermøter i selskaper der kommunen er eier.
- drøfte prinsipper for godtgjøring av styreverv i selskaper.

Når det gjelder kommunens kontroll og oppfølging av selskaper vil vi med utgangspunkt i gjeldende eierskapspolitikk og eierskapsmelding anbefale at kommunen:

- skjerper inn eierskapspolitikken bestemmelse om at innkallinger til generalforsamlinger rutinemessig skal legges fram for kommunestyret, evt formannskap.
- vurderer hvordan eierskapspolitikken ordlyd knyttet til utarbeidelse av eierstrategi/mål for enkeltelskaper følges opp. I selskaper hvor det også er andre eiere bør kommunen vurdere hvor langt den kan gå med hensyn til å lage spesifikke ønsker/mål sett fra Øyer kommunes perspektiv.
- tar stilling til hvordan eierskapspolitikken bestemmelser om rapportering og kommunikasjon konkret best kan følges opp overfor enkeltelskaper.

REFERANSER

KS (2015): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll med kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*. Versjon høst 2015.

Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver*.

Norges Kommunerevisorforbund (2010): *Selskapskontroll – fra a - å – «Praktisk veileder»*.

Resch-Knudsen, V (2012): *Styring av kommunalt eide selskaper*. Kommuneforlaget AS, Oslo.

UTTAELSE FRA ORDFØRER



ØYER KOMMUNE
Rådmannen

Innlandet Revisjon IKS

Unntatt offentlig OfI §15

Saksbehandler: Eli Eriksrud, dir.tlf: 61 26 81 08

Saksnr. 16/1-4

Arkivkode: 033

Deres ref:

Dato: 21.01.2016

SVAR - EIERSKAPSFORVALTNING ØYER KOMMUNE

Det vises til rapport 20-2015 oversendt til ordføreren ved brev datert 30. desember 2015, med frist for uttalelse 20. januar 2016. Den som utøver kommunens eierfunksjon dvs ordfører, skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Pga skifte av ordfører høsten 2015 er både avgått og nyvalgt ordfører involvert i tilbakemeldingen.

I oversendelsesbrevet bes det om at uttalelsen splittes i to:
Eventuelle klargjøringer i forhold til faktagrunnlaget slik det framkommer i rapporten
Kommunens kommentarer til rapporten samlet.

Eventuelle klargjøringer i forhold til faktagrunnlaget slik det framkommer i rapporten

- ✓ Side 4: Oppstartmøte med ordfører Brit Kramprud Lundgård og rådmannen v/leder eierskap og styring Eli Eriksrud. Se også side 7 der Eli Eriksruds tittel er feil.
- ✓ Side 7: Faktagrunnlaget. For helhetens skyld burde notene til regnskapet vært gjennomgått og vurdert på lik linje med relevante dokumenter slik de er listet opp på side 7. Note nr 5 som er en obligatorisk note, omhandler aksjer og andeler og viser hvert år en oversikt over selskap kommunen har eierinteresser i. For hvert selskap framkommer bokført verdi ved begynnelsen og slutten av året, endring fra forrige år, markedsverdi (ikke utfylt, heller ikke obligatorisk), antall aksjer/andeler og eierandel. I samme regnskapsnote er utbytte for regnskapsåret spesifisert.
- ✓ Side 9: Fotnote 3: Status er at Øyer kommunes eierandel i Lillehammer Kunnskapspark AS (LKP AS) er tapt. Øyer kommune har ikke kjøpt aksjer i det nye selskapet Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspart AS (LGKP AS).
- ✓ Side 9: Øyer Turskiløyper SA, 3,1 % eierandel pr september 2015 (10 av 323 andeler). Eierandelen endres stadig.

Adresse: Kongsvegen 325 2636 Øyer
E-post: postmottak@oyer.kommune.no
Telefon:

- ✓ Side 22, nederst, sitat: «Eierskapspolitikken sier ingenting om styreverv for ordfører». Eierskapspolitikken sier dette tydeligere for administrasjonssjef og sentrale ledere i administrasjonen. Det står imidlertid i punkt 4 under overskriften «Bevissthet rundt styresammensetning» at det som følger av at kommunestyret skal ivareta eierrollen «bør vurderes å velge styremedlemmer utenfor kommunestyrets rekke for å unngå situasjoner der styremedlemmene blir vurdert inhabile etter reglene i forvaltningsloven». Dette gjelder i aller høyeste grad ordfører.

Kommentarer til rapporten samlet

Etter at Øyer kommunes eierskapspolitikk ble vedtatt (K-sak 66/10, møte 28.10.10) og den første og foreløpige siste eiermeldingen ble lagt fram til politisk behandling (K-sak 150/11, møte 15.12.11), har KS oppdatert sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. De nye anbefalingene vil bli lagt til grunn ved kommunens gjennomgang av eierskapspolitikk og eiermeldingen våren 2016, og vil dermed medføre en del endringer i tråd med oppdaterte anbefalinger.

Kommunens eierposter spenner fra 30 % i Gudbrandsdal Energi AS til 0,21 % i Kompetanse-, universitets- og forskningsfondet i Oppland AS. Kommunen må spille innsatsen slik at det blir lagt mest ressurser inn i en aktiv eieroppfølging der eierskapet har størst betydning. Angående anbefalingen om å nedfelle eventuelle ønsker om eiermøter i selskaper der kommunen er eier, er dette et viktig tiltak. Det er også viktig at ledelsen i de selskapene som har størst strategisk betydning for kommunen, orienterer og får en dialog med et samlet kommunestyre.

Med hilsen

Mari Botlerud, ordfører 2011 – 2015

Brit Kramprud Lundgård, ordfører inneværende kommunevalgperiode