

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen på oppdrag fra Ørland kommunes kontrollutvalg i perioden august 2022 - november 2022.

Kontrollutvalget skal påse at eierskapskontroll gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 bokstav d. Eierskapskontroll innebærer å kontrollere forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Merete M. Montero og prosjektmedarbeider Sunniva Tusvik Sæter. Kvalitetssikrere har vært Arve Gausen og Thomas Furunes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Ørland kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for eierskapskontroll RSK 002.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 18.11.2022

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en eierskapskontroll i Kopparn Utvikling AS.

Vi konkluderer med at Ørland kommune i noen grad utøver sin eierstyring av Kopparn Utvikling AS i samsvar med gitte føringer og anbefalinger.

Konklusjonen bygger på at kommunikasjonen mellom eierrepresentanten og kommunestyret ikke legger opp til at det er mulig å ha en aktiv eierstyring. Sett sammen med at kommunestyret ikke mottar en årlig statusrapport om selskapet og muligens ikke har fått nok opplæring, er ikke kommunestyret satt tilstrekkelig i stand til å stille riktige spørsmål og krav til eierstyringen. Det er ikke etablert valgkomite for utvelgelse av styremedlemmer. Videre peker revisor på de ulike rollene til ordfører knyttet til selskapet. Eier har ikke lagt føringer for selskapet når det kommer til rutiner for habilitetsvurderinger, noe som er anbefalt.

Revisor har utarbeidet noen anbefalinger som kan bidra til at utøvelsen av eierstyring i Kopparn Utvikling AS kan bli enda bedre:

- Kommunestyret kan selv vurdere hensiktsmessigheten av hvem som har hvilke roller i selskapet
- Kommunestyret bør selv vurdere om de ønsker mer opplæring i eierstyring
- Kommunestyret bør vurdere å vedtektsfeste utvidet innkallingsfrist til generalforsamlingen for å sikre at man har mulighet for å behandle innkallingen politisk før generalforsamlingen
- Kommunestyret bør ha jevnlig dialog med selskapet om behovet for å gjennomføre eiermøter
- Kommunestyret bør selv vurdere om de ønsker å ha en årlig oppdatering av selskapsinformasjon
- Kommunestyret bør vurdere behovet for å etablere en valgkomite og vedtektsfeste retningslinjer for valgkomiteen
- Kommunestyret bør vurdere behovet for retningslinjer for håndtering av habilitet i selskapet

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	8
1.4 Om Kopparn Utvikling AS	9
2 Eierstyring av Kopparn Utvikling AS	10
2.1 Problemstillinger.....	10
2.2 Styringsdokumenter.....	11
2.2.1 Kriterier	11
2.2.2 Funn	11
2.2.3 Vurdering	15
2.3 Opplæring om eierstyring	16
2.3.1 Kriterier	16
2.3.2 Funn	16
2.3.3 Vurdering	17
2.4 Kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret.....	17
2.4.1 Kriterier	17
2.4.2 Funn	18
2.4.3 Vurdering	19
2.5 Utøvelse av eierstyringen	20
2.5.1 Kriterier	20
2.5.2 Funn	20
2.5.3 Vurdering	21
2.6 Valg, styregodtgjørelse og habilitet.....	22
2.6.1 Kriterier	22
2.6.2 Funn	22
2.6.3 Vurdering	25
2.7 Retningslinjer for habilitet og offentlighet	26
2.7.1 Kriterier	26
2.7.2 Funn	26
2.7.3 Vurdering	29
3 Høring	31
4 Konklusjoner og anbefalinger	32
4.1 Konklusjon.....	32
4.2 Anbefalinger	33
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	34

Vedlegg 2 – Høringssvar41

Tabell

Tabell 1. Oversikt over innkallinger19
Tabell 2. Oversikt over vedtak knyttet til styrets godtgjørelse24

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

I Ørland kommunes plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2021-2024 er Kopparn Utvikling AS prioritert som prosjekt nummer fire. I kontrollutvalgets møte 11.02.2022 sak 01/22 ble det bestilt en eierskapskontroll av Kopparn Utvikling AS. Prosjektplanen ble behandlet 06.05.2022 i sak 21/22.

I eierskapskontrollen undersøker revisor kommunens rutiner og praksis for eieroppfølging av Kopparn Utvikling AS. Kontrollen retter seg ikke mot selskapet, men mot kommunens system for eierstyring, og hvordan eierstyringen utøves av eierrepresentant og formidles til eier.

1.2 Problemstillinger

Utøver Ørland kommune sin eierstyring av Kopparn Utvikling AS i samsvar med gitte føringer og anbefalinger?

Det er utarbeidet følgende underproblemstillinger:

- Er eierskapsmeldingen og eierens styringsdokumenter i tråd med gitte føringer?
- Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?
- Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?
- Utøves eierstyringen i tråd med kommunestyrets føringer og rollefordelingen i et aksjeselskap?
- Er eiers retningslinjer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet i samsvar med gitte føringer?
 - Prosess for valg
 - Styregodtgjørelse
 - Tiltak som sikrer at den som er inhabil ikke deltar i behandlingen av eiersaker ved kommunal saksbehandling
- Har eier sørget for at styret har etablert nødvendige rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?
- Har eier sørget for at selskapet har etablert nødvendige rutiner knyttet til regelverket i offentliglova?

De to siste kulepunktene i problemstillingen er justert i forhold til prosjektplan, ved at det tas inn ordet «nødvendige». Revisors vurdering er at dette ikke medfører vesentlige endringer i problemstillingen, kun en konkretisering av hva som kan forventes av selskapet.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for eierskapskontroll, RSK 002. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Ørland kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Det er brukt flere ulike metoder for å samle inn informasjon til dette prosjektet.

INTERVJU

Det er gjennomført et intervju med ordfører, som også er styreleder og eierrepresentant, for å få kjennskap til utøvelsen av eierstyringen. Det er også gjennomført intervju med daglig leder av Kopparn Utvikling AS. Det er skrevet referat, som er godkjent av intervjuobjektet. Det er også stilt oppfølgings spørsmål per epost.



DOKUMENTGJENNOMGANG

Vi har gjennomgått kommunens eierskapsmelding og politiske saker relatert til eierstyring og Kopparn Utvikling AS. Vi har også sett på styringsdokumenter i Kopparn Utvikling AS. Dette for å se hvilket formelt grunnlag eierstyringen er basert på.



¹ www.nkrf.no

VURDERING AV VALG AV METODE

Revisor vurderer at valget av metoder for datainnsamling til sammen gjør at vi har et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere på. Vi kunne fått et mer solid datagrunnlag om blant annet kommunestyrets opplæring i eierstyring, dersom vi hadde sendt spørreundersøkelse til kommunestyret.

1.4 Om Kopparn Utvikling AS

Kopparn Utvikling AS ble stiftet 25.08.1999 av Bjugn kommune.

Selskapet eies etter kommunesammenslåingen av Ørland kommune.

Kopparn Utvikling har ifølge vedtektene som formål å drive med næringsutvikling i kommunen. I

Brønnøysundregisteret er selskapet registrert med følgende aktivitet: «Investering og utvikling av Valsneset industriområde i Ørland kommune».

Selskapet har én ansatt; daglig leder. En av daglig leders målsetninger er at økonomien i selskapet skal være drivverdig. I 2017 hadde selskapet et underskudd på over 2 millioner kroner. Underskuddet er redusert, men det er uforutsigbart på grunn av en kompensasjonsavtale.

På hjemmesiden til Ørland næringsforum² presenterer selskapet seg på følgende vis:

Kopparn Utvikling AS er et aksjeselskap eid av Ørland Kommune, som har som oppgave å drive næringsutvikling i kommunen. Selskapet har et særlig ansvar for å utvikle og legge til rette for ny virksomhet på kommunens største nærings- og industriområde; Valsneset, som ligger ca. 15 km nordvest for kommunesenteret Bjugn i Ørland Kommune.

KOPPARN UTVIKLING AS

- Ørland kommune eier 100 %
- Stiftet 25.08.1999
- Skal drive næringsutvikling
- Antall ansatte: 1

STYRET

Styreleder:	Ogne Undertun
Styremedlem	Finn Olav Odde
Styremedlem	Kirsti Leitrø

² Kilde: www.orland-naringsforum.no

2 EIERSTYRING AV KOPPARN UTVIKLING AS

2.1 Problemstillinger

Utøver Ørland kommune sin eierstyring av Kopparn Utvikling AS i samsvar med gitte føringer og anbefalinger?

Det er utarbeidet følgende underproblemstillinger:

- Er eierskapsmeldingen og eierens styringsdokumenter i tråd med gitte føringer?
- Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?
- Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?
- Utøves eierstyringen i tråd med kommunestyrets føringer og rollefordelingen i et aksjeselskap?
- Er eiers retningslinjer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet i samsvar med gitte føringer?
 - Prosess for valg
 - Styregodtgjørelse
 - Tiltak som sikrer at den som er inhabil ikke deltar i behandlingen av eiersaker ved kommunal saksbehandling
- Har eier sørget for at styret har etablert nødvendige rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?
- Har eier sørget for at selskapet har etablert nødvendige rutiner knyttet til regelverket i offentleglova?

2.2 Styringsdokumenter

2.2.1 Kriterier

Det er utarbeidet følgende kriterier om styringsdokumenter:

- Det skal foreligge et stiftelsesdokument og vedtekter som tilfredsstillende aksjelovens krav
- Kommunen skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen må behandle eierskapsmelding som inneholder lovens minstekrav minst en gang i løpet av valgperioden
- Kommunestyret bør årlig få en rapport om status i selskapene sine

Utløsningen av kriteriene finnes i vedlegg én.

2.2.2 Funn

Stiftelsesdokument og vedtekter

Stiftelsesdokumentet er datert 07.12.1999. Stifteren var Bjugn kommune. Dokumentet inneholder dato for vedtektene, kapital, hvem som skal være medlemmer av styret, daglig leder og hvem som skal være selskapets revisor.

I vedtektene framgår selskapets foretaksnavn, forretningskontor, virksomhet, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende. Informasjon om antall medlemmer i styret, daglig leder og gjennomføring av generalforsamling.

Revidering av styringsdokument og avtaler

Vedtektene ble sist revidert i generalforsamlingen 24.06.2020 og 26.11.2020. Endringer siden stiftelsesdokumentet er selskapets navn, forretningskontor, aksjekapital og frist for innkalling til generalforsamling. Revisor kan ikke se at vedtektsendringene er orientert om i kommunestyret.

Det er ikke andre styrende dokumenter i Kopparn Utvikling.

Eierskapsmelding

Ørland kommune har en eierskapsmelding som sist ble behandlet i 2022, sak 22/010. Eierskapsmeldingen er delt inn i to deler.

Del én inneholder følgende:

- Valg av selskapsform som grunnlag for utøvelse av eierskap (motivasjon for kommunalt eierskap)
- Eierskapsformer
- Kommunen som eier – roller og rolleforståelse
- Prinsipper og rutiner for eierskap, ledelse og kontroll av selskap

I del én presenteres Ørland kommunes prinsipper og rutiner for eierskap, ledelse og kontroll av selskap.

Prinsippene handler blant annet om at:

- kommunestyrets valgte medlemmer til generalforsamling i aksjeselskap er forpliktet til å ivareta kommunestyrets hensikt og rammer for selskapet slik det er uttrykt i formelle dokumenter
- samtlige folkevalgte skal kurses i eierstyring
- det bør vedtektsfestes bruk av valgkomite for aksjeselskap for å sikre sammensetning av styre med tanke på kompetanse og eiers formål med selskapet
- styret etablerer rutiner for å sikre nødvendig kompetanse:
 - o styret skal fastsette instruks for styret og daglig leder
 - o styret skal foreta en egenevaluering hvert år når det gjelder kompetanse og arbeid
 - o styret skal gis mulighet til ekstern styreopplæring
 - o styret skal fastsette en årlig plan for sitt arbeid
 - o gi en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport
- det bør tilstrebes lik kjønnsrepresentasjon i styrene
- godtgjøring i generalforsamling dekkes av kommunen. Selskapene dekker godtgjørelsen for medlemmer i styret. Kommunalt ansatte med styreverv kan ikke oppebære styregodtgjøring og lønn på samme tid.
- de enkelte representanter må passe på sin habilitet. Folkevalgte som samtidig er styremedlemmer i kommunale selskaper er automatisk inhabile ved behandling av saker fra angjeldende selskap i folkevalgt organ dersom selskapet ikke er heleid av kommunen
- samfunnsansvar er forankret i selskapenes styrer
- etiske retningslinjer bør utarbeides i det enkelte selskap
- finansiering av selskapene må stå i forhold til selskapets aktivitet

Del to av eierskapsmeldingen inneholder følgende:

- Oversikt over Ørland kommunes selskaper og eierinteresser

- Presentasjon per selskap og kommunens eierstrategi knyttet til de enkelte selskapene

Kopparn Utvikling AS er presentert i eierskapsmeldingen. Her framgår eier og eierandel, styrets sammensetning, daglig leder og informasjon om generalforsamlingen. Videre fremgår balanseregnskap og resultatregnskap for 2018-2020.

Selskapets formål, historie og forhold knyttet til arbeidsmiljø, likestilling og ytre miljø er også omtalt.

I eierskapsmeldingen del én kapittel to omtales motivasjoner for kommunalt eierskap. Det presenteres fem ulike motivasjoner;

1. Finansielt eierskap
2. Politisk motivert
3. Effektivisering av tjenesteproduksjon
4. Samfunnsøkonomisk motivert
5. Regionalpolitisk posisjonering

Det framgår ikke informasjon om hvilken motivasjon eierskapet i Kopparn Utvikling AS faller under.

Kommunens eierstrategi / eierskapspolitikk omtales slik i eierskapsmeldingen del to:

- Viktig redskap for næringsutviklingsarbeidet og med særskilt fokus på blå sektor.
- Sikre at selskapet har et velfungerende styre, der det gjelder å finne de riktige personene i forhold til kompetanse og samarbeidsevne, og ikke minst motivasjon.

Ordfører forteller at styringsdialogen med Ørland kommune formelt sett foregår gjennom eierskapsmelding. Den skjer på samme vis som i kommunens andre interesser. Det har vært en diskusjon om eierskapsmeldingen er god nok, og om kommunestyret er flink til å drive eierstyring av selskapene. Det har også vært diskusjoner om hvilke samarbeid kommunen skal være involvert i. Revisor har undersøkt generalforsamlingsprotokoller i tidsperioden 2019-2020, og kan ikke se at eierskapsmeldingen er behandlet i generalforsamlingen.

Årlig rapport

KS anbefaler at kommunen årlig får en rapport om status i selskapene sine. Denne rapporteringen kan skje på flere vis. En årlig behandling av eierskapsmeldingen eller oppdatert informasjon om selskapet kan være en måte å løse det på. En annen måte kan være å invitere selskapet til å komme og orientere i kommunestyret.

En gjennomgang av saker i kommunestyret for 2019-2022, viser at eierskapsmeldingen er behandlet i juni 2020 og januar 2022. Den ble ikke behandlet i 2019 og 2021. Det ble valgt ny

generalforsamling i april 2020. Det er ikke satt opp øvrige saker eller orienteringer knyttet til Kopparn Utvikling.

Ordfører mener det er sagt at hele eierskapsmeldingen skal behandles årlig. Det arbeides ikke fra selskapets side med å få på plass rutiner eller praksis for utveksling av forventninger. Etablering av styringsdialog med selskapene har vært diskutert i forbindelse med eierskapsmeldinga. Det ble gjort et vedtak sist om at det skulle etableres en styringsdialog, og en form for årlig bestillingsbrev hvor kommunestyret sier noe om hva fokus i selskapet skal være. Ordfører mener kommunen må bli bedre på å formidle forventninger til selskapene. Kommunalsjef økonomi og finans jobber med dette. Det er han som utarbeider eierskapsmeldinga. Når han utarbeider den, ser han på økonomi og aktivitet, og innhenter informasjon fra selskapene.

Ved behandling av eierskapsmelding i kommunestyre 27.01.2022, ble det fattet følgende vedtak i sak 22:01:

1. Utvalg for strategi og drift gjennomfører møter med de største selskapene/foretakene for å skaffe et kunnskapsgrunnlag slik at utvalget kan foreslå hovedprinsipper for eierstyring for kommunestyret.
2. Utvalget gjennomgår prinsipper for tilbakerapportering fra kommunens representanter i styret og rep.skap og kommer med forslag til en ensartet og strukturert rapportering.

2.2.3 Vurdering

Følgende kriterier er oppfylt:

- Det foreligger et stiftelsesdokument og vedtekter som tilfredsstillers aksjelovens krav.
- Kommunen utarbeider og reviderer jevnlig styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Revisor vil påpeke at generalforsamlingen er det øverste organet i et aksjeselskap, og kommunestyrets vedtak er ikke styrende for selskapet før det er vedtatt i generalforsamling. Kopparn Utvikling er derfor ikke forpliktet til å følge prinsippene i eierskapsmeldingen så lenge de ikke er vedtatt i generalforsamlingen.
- Eierskapsmeldingen inneholder lovens minstekrav, og er behandlet i inneværende valgperiode.

Det følgende kriteriet er ikke oppfylt:

- Kommunestyret får ikke en årlig rapport om status i Kopparn Utvikling AS.

KS' anbefaling nummer fire handler om at kommunestyret årlig bør få en rapport (eller eierskapsmelding) om status i selskapene. Det betyr at man ikke nødvendigvis trenger å behandle hele eierskapsmeldingen med prinsipper og formål, men kan behandle den delen som omhandler status i selskapene. Revisor kan ikke se at kommunen har en praksis for å orientere om status i Kopparn Utvikling AS i kommunestyret. Eierskapsmeldingen er heller ikke blitt behandlet årlig.

2.3 Opplæring om eierstyring

2.3.1 Kriterier

Det er utarbeidet følgende kriterie om opplæring:

- Det bør gjennomføres obligatorisk opplæring av, og gis informasjon til folkevalgte om eierstyring, herunder om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling

Utleddningen av kriteriet finnes i vedlegg én.

2.3.2 Funn

Opplæring

Kommunestyret har hatt opplæring gjennom KS' Folkevalgtopplæring. Opplæringen skjer etter hvert valg. Ordfører var bortreist da kommunestyret fikk folkevalgtopplæring sist. Han er usikker på hvor mye temaet eierstyring ble berørt, men tror det ble omtalt.

Det har ikke blitt vurdert å bestille ekstra opplæring knyttet til eierstyring. Det blir opp til administrasjonen å ta dette videre. Politikerne jobber ikke med dette nå, men ønsker ifølge ordfører å bli bedre på eierstyring.

Ordfører har inntrykk av at kunnskapsnivået om eierstyring blant politikere generelt er varierende. Dette kan ha sammenheng med engasjement. Det kan være kommunestyrerepresentanter som ikke kjenner til hva kommunen eier eller samarbeider om. Ordfører er usikker på om det er behov for å ta dette videre. Mye av arbeidet med eierstyring foregår i formannskapet og i utvalgene. Her er politikerne gjerne mer engasjert og bruker mer tid på rollen sin.

Ordfører har lang erfaring fra styrearbeid og et velutviklet regionalt samarbeid. Han har ikke fått systematisk opplæring, men har tilegnet seg kunnskap gjennom å ha deltatt i styrer og samarbeid. Han opplever selv at han har god erfaring og kompetanse, men sier at man alltid kan bli bedre. Eksempelvis kunne han hatt nytte av en mer systematisk innføring i aksjeloven og dens forpliktelser.

2.3.3 Vurdering

Det følgende kriteriet er oppfylt:

- Det er gjennomført noe opplæring av folkevalgte om eierstyring.

Kommunestyret kan vurdere om de ønsker mer opplæring om temaet.

Årlig behandling av eierskapsmelding eller gjennomføring av eierskapsdager for kommunestyret vil kunne bidra til opplæring av kommunestyret.

Utilstrekkelig opplæring av kommunestyret og/eller lav kunnskap om eierstyring vil kunne føre til at kommunestyret ikke stiller de riktige spørsmålene eller ikke styrer selskapet på en best mulig måte. Det foreligger en eierskapsmelding som bidrar til at kommunestyret har en grunnleggende kunnskap om eierstyring og hva kommunens tanker om eierstyring av egne selskap skal innebære. Dette bidrar til at kommunestyret har fått opplæring, utover folkevalgtopplæringen i starten av valgperioden

2.4 Kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret

2.4.1 Kriterier

Det er utarbeidet følgende kriterier om kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret:

- Sentrale folkevalgte bør oppnevnes til eierrepresentanter
- Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierrepresentanten
- Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlingen bør tas inn i vedtektene for å sikre at politisk behandling er gjennomførbart

Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg én.

2.4.2 Funn

Eierrepresentanter

Ordfører har vært eierrepresentant siden 2014, først på vegne av Bjugn kommune og deretter Ørland kommune.

Forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierrepresentanten

Det står følgende i eierskapsmelding del en om dialog mellom kommunen som eier og kommunens selskap:

Det skal etableres rutiner som sikrer at kommunestyret får all vesentlig informasjon om:

det enkelte selskap eller samarbeidsform - herunder tilgang til styreprotokoller etc. Kommunestyret skal på anmodning til det enkelte selskap kunne få en direkte orientering om status, virksomhet og framtid når de ønsker det.

Kommunestyret har ikke dialog med eierrepresentanten. Det orienteres ikke i kommunestyret om at generalforsamling er gjennomført. Det kan hende at gjennomført generalforsamling settes opp som referatsak, men ordfører opplyser at det sjelden brukes tid på referatsaker. Revisor har undersøkt om kommunestyret orienteres om gjennomførte generalforsamlinger i 2021 og 2022, og kan ikke se at dette er satt opp som referatsaker. Daglig leder kjenner ikke til at det blir referert fra generalforsamlinger i kommunestyret.

Eierrepresentanten opplever at det varierer om kommunestyret er engasjert i eiersaker. Revisor har sett på opptak fra kommunestyremøte 27.01.22, der sak om eierskapsmelding sist ble behandlet. Daværende ordfører orienterte om saken. Det var ingen i kommunestyret som ba om ordet i saken.

Utvalg for strategi og drift er generalforsamling i Kopparn Utvikling AS. Det er to partier som ikke er representert i dette utvalget. De partiene som ikke har faste representanter, får dermed ikke kjennskap til det som blir diskutert i generalforsamlingen. Medlemmer i de andre partiene får beskjed indirekte via sine representanter at det er generalforsamling. De to partiene som ikke er representert er på varalista. Ordfører er usikker på om innkallinga går til både faste medlemmer og varamedlemmer. Medlemmer i utvalget kan ta med tema inn i gruppemøter og diskutere de der.

Generalforsamlinger skal avholdes hvert år innen utgangen av juni. I 2019 ble generalforsamlingen avholdt i august, mens i 2020-2022 er generalforsamlingen avholdt i juni.

Frem til høsten 2020 var det vedtektsfestet at generalforsamlingen skulle innkalles med minst 14 dagers varsel. I nye vedtekter fra november 2020 er dette endret til en ukes frist. De siste tre årene har innkallingen skjedd på følgende tidspunkt:

Tabell 1. Oversikt over innkallinger

År	Innkalt antall dager før møtet
2022	14 dager før
2021	6 dager før
2020	15 dager før

Det er ikke etablert rutiner for rapportering til eier, utover generalforsamlinger.

2.4.3 Vurdering

Følgende kriterier er oppfylt:

- Det er sentrale folkevalgte i kommunen som er oppnevnt som eierrepresentanter til Kopparn Utvikling AS. Dette er i tråd med anbefalingen fra KS.
- Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlingen er tatt inn i vedtektene. Fristen er knapp dersom det skal etableres en praksis for at kommunestyret skal gis anledning til å komme med føringer for selskapet før generalforsamling. Kommunen bør vurdere om det hadde vært hensiktsmessig å utvide kravet til innkalling slik at dette sikrer mulighet for politisk behandling/involvering.

Det følgende kriteriet er ikke oppfylt:

- Det er ikke etablert forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierrepresentanten.

Kommunestyret orienteres ikke om innkallinger og protokoller fra møter i generalforsamlingen. Revisor mener dette ikke er tilfredsstillende, ettersom det ikke gir politikerne anledning til å komme med føringer eller stille spørsmål til eierrepresentanten. Politikerne som sitter i Hovedutvalg for strategi og drift får informasjon som generalforsamling, men det er kommunestyret som er eier av selskapet.

Det kunne vært hensiktsmessig at eierskapsmeldingen inneholdt informasjon om hvordan og når kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierrepresentanten skal foregå.

2.5 Utøvelse av eierstyringen

2.5.1 Kriterier

Det er utarbeidet følgende kriterier om utøvelse av eierstyringen:

- Eierstyring skal skje i selskapets eierorgan
- Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet

Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg én.

2.5.2 Funn

Eierstyring i eierorgan

Ørland kommunes Utvalg for strategi og drift utgjør selskapets generalforsamling. Ordfører leder utvalget.

Generalforsamlingene er i juni, og de faste sakene behandles. Utvalg for strategi og drift utgjør generalforsamlingen. Kommunedirektøren er til stede. Det sendes ut innkalling i forkant, og det ordnes med protokoller i etterkant. Det er gjerne en utfordring å gjennomføre politiske møter etter juni. Generalforsamlingene er åpne for allmennheten.

Ordfører synes det fungerer godt at utvalgets medlemmer utgjør selskapets generalforsamling. De er interesserte i selskapet og stiller spørsmål. I sist generalforsamling stilte de spørsmål

om kaiprosjektet³, og ønsket at det skulle settes mer fart i det. Det kan hende de er interesserte i å prioritere selskapet politisk. Selskapet har ikke valgt å spørre om det, med tanke på økonomien til kommunen. Kaiprosjektet er en stor investering.

Det er ikke gitt noen spesielle styringssignaler, utover at selskapet skal følge vedtektene. Vedtektene ble revidert etter kommunesammenslåinga. Endringen ble at oppgavene for selskapet ikke er spesifikt på Valsneset, men i hele den nye kommunen. De siste to årene har selskapet jobbet mer med Uthaug enn Valsneset.

Daglig leder opplever at eier har klare forventninger til selskapet, som kommuniseres i generalforsamling. Eierstyring skjer i generalforsamling. Daglig leder opplever generalforsamlingene som ryddige, og at det er god dialog mellom selskapet og eier.

Eiermøter

Det har ikke blitt gjennomført eiermøter i Kopparn Utvikling AS. Ifølge daglig leder har det ikke vært et behov.

Det har vært tema å gjennomføre eiermøter, spesielt i forbindelse med en mulig kommende stor sak om kaianlegg. Kopparn er fortsatt i forhandlingsposisjon med en aktør om dette. Styret har vedtatt at avtalene skal legges fram for eier før de signeres. Det har ikke vært så store prosjekt som dette på flere år, og behovet for eiermøter har foreløpig ikke vært til stede.

2.5.3 Vurdering

Følgende kriterier er oppfylt:

- Eierstyringen skjer i selskapets eierorgan.
- Det gjennomføres ikke eiermøter i Kopparn Utvikling AS, men behovet for eiermøter er vurdert. KS anbefaler at eiermøter gjennomføres. Revisor har inntrykk av at verken selskapet eller eier opplever at det er behov for slike møter, men at det kan bli behov for det framover ved etablering av kai. Kriteriet vurderes oppfylt siden behovet foreløpig ikke har vært der. Eier bør ha jevnlig dialog med selskapet om muligheten for eiermøter.

³ Det er et ønske om å bygge kaianlegg på Valsneset.

2.6 Valg, styregodtgjørelse og habilitet

2.6.1 Kriterier

Det er utarbeidet følgende kriterier om valg, styregodtgjørelse og habilitet:

- Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes og det bør utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid
- Utfordringer med habilitet bør vurderes ved valg av styremedlemmer
- Generalforsamlingen fastsetter styregodtgjørelse
- Kommunestyret bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv

Utleddningen av kriteriene finnes i vedlegg én.

2.6.2 Funn

Bruk av valgkomite og retningslinjer for valgkomiteens arbeid

Ifølge eierskapsmeldingen del én bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite ved valg av styret til aksjeselskap. Formålet med en valgkomite er å sikre sammensetning av styret med kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet. Kopparn Utvikling AS har ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite.

Hele styret utfordres på å bidra i prosessen med å rekruttere styremedlemmer. Kjønnbalanse skal ivaretas. Utover dette ønsker man å ha inn havbrukskompetanse i styret.

Det gjøres vurderinger av mulige rollekonflikter i forkant av valg. Dette gjelder spesielt på næringsviden. Ordfører ønsker ikke å ha med næringsaktører inn i styret, som kan gi inntrykk av å favorisere noen bedrifter i kommunen.

Styreleder og daglig leder undersøker om det er noen som kan være kandidater til å sitte i styret. Politikerne oppfordres til å ta det opp i partigruppene, og det er åpenhet for innspill på kandidater. Det er en utfordring for et selskap å bare gi 10 000 kr i honorar for styremedlemmer. De personene man gjerne skulle rekruttert til styreverv, er vant til honorar av en annen størrelsesorden. Det er et generalforsamlingsvedtak på styregodtgjørelse. Kopparn Utvikling AS ligger på samme nivå som øvrige kommunale aksjeselskap Ørland har andeler i, ifølge ordfører.

Det står følgende i eierskapsmeldingen om styrets kompetanse og sammensetning:

Det er eiers ansvar å sikre et styre med nødvendig kompetanse til å lede selskapet i tråd med eiers formål, og herredømmet over styresammensetningen kan være et viktig grunnlag for eiermessig styring og kontroll av selskapet.

Det står videre:

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 hverandres kompetanse. Et styreverv i et selskap er et personlig verv. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter, men ivaretar bedriftens interesser på best mulig måte sammen med resten av styret og ut fra selskapets formål.

Videre står det at det bør tilstrebes lik kjønnsrepresentasjon i styrene uavhengig av organisasjonsform, og videre om aksjelovens regler om kjønnsrepresentasjon.

Vurdering av habilitet

KS' anbefaling nummer femten handler om habilitet i styrer. KS anbefaler at ordfører ikke sitter i styrer i selskap.

I eierskapsmeldingen del én står det følgende:

I utgangspunktet anbefales det å unngå situasjoner der styrets medlemmer jevnlig blir vurdert i forhold til forvaltningslovens regler om habilitet. Derfor bør bruken av ledende politikere i selskapsstyrene vurderes kritisk. Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter.

Det er to politikere i styret. Det er innhentet råd fra forretningsadvokat og KS rundt dette. Det ble sist gjort i forbindelse med ordførerskiftet. I utgangspunktet tenkte både styreleder og styremedlem Odde at de skulle ut av styret. Det var en tydelig beskjed fra KS at selv om man må være aktpågivende og forsiktig, er det ikke noe i veien for politikere å sitte i styret i et kommunalt eid selskap.

Styreleder uttalte følgende til Fosna-Folket da han ble valgt som styreleder i 2020: «Jeg har blitt tilbudt vervet som styreleder før, men har ikke villet ha det som ordfører for å ha ryddige roller og unngå problematikk rundt habilitet. Timingen nå er grei.»

Styreleder forteller at de forsøker å være ryddige. Det er sjeldent saker i Kopparn Utvikling utfordrer rollen som politiker. Dette fordi vedtektene har gitt selskapet et veldig klart oppdrag.

Det er naturlig at selskapet arbeider for å være selvfinansierende. Dette står ikke i vedtektene, men er en forståelse basert på økonomien i gamle Bjugn og nye Ørland. Styreleder opplever at det ikke er så strengt nå som tidligere, med tanke på om politikere kan sitte i styrer.

Styregodtgjørelse

Revisor har sett protokollene fra generalforsamling de siste fire år. Disse viser at det er generalforsamlingen som har vedtatt styreleders honorar, honorar for styremedlem og møtegodtgjørelse for styremedlemmer for årene 2020-2022.

Tabell 2. Oversikt over vedtak knyttet til styrets godtgjørelse

Årstall	
Generalforsamling 2019	Ingen vedtak knyttet til godtgjørelse
Generalforsamling 2020	Styreleder: 30 % stilling av kr. 790 400 pr år. Styremedlem Rabben: kompenseres i avtale med Ørland kommune (40 % stilling). Andre styremedlemmer: kr 10 000 per år.
Generalforsamling 2021	Styreleder: 30 % stilling med lønn tilsvarende som for verv som varaordfører. Styremedlem Rabben: går ut av rollen som arbeidende styremedlem i 40 % stilling fra 12.07.2021 og trer inn som ordinært styremedlem fra samme dato. Andre styremedlemmer: kr 10 000 per år.
Generalforsamling 2022	Styrets medlemmer: kr. 10 000 per år.

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv

I Eiermeldingen del én har Ørland kommune følgende føringer for godtgjøring:

Styrehonorar bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer at honorar i selskaper som opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere dette ansvaret. Generelt bør styreleder godtgjøres høyere enn styremedlemmene.

Revisor kan ikke se at kommunestyret har drøftet godtgjøring av styreverv i selskapet ut over dette.

2.6.3 Vurdering

Følgende kriterier er oppfylt:

- Utfordringer med habilitet vurderes ved valg av styremedlemmer, selv om dette ikke er en formell rutine. Revisor gjør oppmerksom på at KS anbefaler at ordførere ikke bør sitte i styrer i selskaper, som er tilfelle i Kopparn Utvikling AS. Kommunestyret bør jevnlig vurdere om det er en hensiktsmessig ordning.
- Det er generalforsamlingen som fastsetter styregodtgjørelsen, noe som er i tråd med anbefalinger og aksjeloven.
- Eierskapsmeldingen har et generelt prinsipp om godtgjøring av styreverv.

Det følgende kriteriet er ikke oppfylt:

- Det er ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite, noe som ikke er i tråd med anbefalingen fra KS og kommunens egen eierskapsmelding. Ettersom det ikke er vedtektsfestet valgkomite, er det heller ikke utarbeidet retningslinjer for valgkomiteens arbeid, noe det burde vært.

Det er noen overordnede retningslinjer i eierskapsmeldingen, som revisor har inntrykk av at ligger ubevisst til grunn for valg av styremedlemmer. Styret og daglig leder sørger for å sikre at man henter inn riktig kompetanse til styret.

2.7 Retningslinjer for habilitet og offentlighet

2.7.1 Kriterier

Det er utarbeidet følgende kriterier om retningslinjer:

- Styret skal påse at selskapet har nødvendige retningslinjer når det kommer til habilitet
- Styret skal påse at selskapet har nødvendige retningslinjer når det kommer til offentleglova

Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg én.

2.7.2 Funn

Kommunestyret og styret har ikke formelt formidlet forventninger til selskapet om etablering av retningslinjer.

Habilitet

Det er ingen retningslinjer for vurdering av habilitet i selskapet. Intervjuinformasjon forteller at selskapet følger kommuneloven og tenker likt rundt habilitet i Kopparn Utvikling som i kommunestyret.

KS' anbefaling nummer femten sier at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter.

Daglig leder forteller at han har lang bakgrunn som kommunalt ansatt, og har god kjennskap til kommunalt lovverk og etikk. Som kommunalt eid selskap vurderer Kopparn Utvikling sin aktivitet opp mot kommunalt lovverk og retningslinjer.

Det er habilitetsutfordringer i generalforsamlingen. Styreleder er i utgangspunktet medlem av utvalget som utgjør generalforsamlingen. I generalforsamlingen deltar ordfører som styreleder, og det kalles inn vara for han i utvalget. Styreleder melder seg inhabil i saker som omfatter han, f.eks. styrehonorar og valg av styre. Revisor har gjennomgått protokoller fra generalforsamlinger 2019-2022. Styreleder deltok i generalforsamling i 2019, der han ble valgt som styreleder. Han har ut over dette vært protokollført som inhabil i saker som omhandler valg av styremedlemmer og honorar.

Daglig leder kjenner ikke til andre habilitetsutfordringer enn de som er omtalt i protokoller. Dersom det er inhabilitet i utvalget som utgjør generalforsamlingen, kalles det inn vara.

Daglig leder opplever at ordførers ulike roller ivaretas på en god måte. Aktiviteten og oppdraget i Kopparn er svært spesifikt og det er lite gråsoner.

Det har ikke vært habilitetsutfordringer i styret. Det er ingen i styret i dag som har interesser i selskapet utenfor styreverrommet. Det finnes flere skriftlige habilitetsvurderinger knyttet til rollene i styret, spesielt knyttet til styreleders og nestleders rolle. En advokat i KS skriver følgende i en epost datert 25.05.2022:

Det er etter kommuneloven og forvaltningsloven ikke til hinder for at fungerende ordfører har styreverv i et kommunalt eid selskap, så lenge han fratrer fra sak til sak hvor han er inhabil. Når det gjelder spørsmålet om han bør fratre, så må han selv foreta slik vurdering ut fra en mer samlet vurdering – hvor ofte vil det oppstå interessekonflikter, hva er praksis i kommunen, mv.

Aksjeloven § 6-27 har følgende bestemmelser om adgangen til å behandle saker i styret der man selv kan ha personlige eller økonomiske interesser:

1. Et styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående at medlemmet må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

(2) Et styremedlem eller daglig leder må heller ikke delta i en sak om lån eller annen kreditt til seg selv eller om sikkerhetsstillelse for egen gjeld.

Revisor har gjennomgått styreprotokoller fra 2020-2022, og finner ingen tilsynelatende habilitetsutfordringer. Revisor tar forbehold, ettersom vi ikke har kjennskap styremedlemmenes personlige forhold og forbindelser.

Ifølge styreleder er det en stortingsrepresentant i styret som har sagt fra seg styrehonorarer. Dette på bakgrunn av godtgjørelsen hun har som stortingsrepresentant. Nå som styreleder er ordfører i 100 prosent stilling mottar han ikke noen form for honorar fra selskapet.

Daglig leder i Kopparn Utvikling AS jobber også i kommunen som enhetsleder havbruk. Daglig leder kjenner ikke til om det er stilt spørsmål rundt rollen som daglig leder og enhetsleder havbruk.

Offentlighet

Selskapet har ikke retningslinjer for offentlighet.

Det har ikke vært et krav fra eier om at selskapet skal følge offentlighetsloven. Selskapet selv har konkludert med at de følger offentlighetsloven, som om de var en del av kommunen og er offentlige heleide. Dette har vært tankegangen siden 2016. Daglig leder har sett på Samfunnsbedriftenes vurderinger rundt AS og om man er omfattet av loven eller ikke, og ser at det ikke er entydige svar.

Møtereferater er offentlige, men noen saker kan være unntatt offentlighet. Alle som spør, får informasjon så lenge det ikke er vurdert til å være unntatt offentlighet. Kopparn Utvikling AS ønsker å informere.

I Bjugn kommune fikk selskapet stå på kommunens møtekalender, og innkallinger og protokoller fra generalforsamlinger og styremøter ble distribuert i samme system som sakspapirer til politiske møter. Da var det samme innsyn i selskapets papirer som i politiske saker. Selskapet har per i dag ikke en kanal for å offentliggjøre møtepapirer. Dette ble ikke videreført i Ørland grunnet pris. Dersom kommunen hadde stilt møtekalenderen til disposisjon, hadde Kopparn Utvikling brukt det.

Det er lite innsynsbegjæringer. Daglig leder kan ikke huske at det har blitt gitt avslag på innsyn, annet enn i ett tilfelle. Det var en aktør som ønsket å få se innholdet i en avtale med Mowi om salg av industriområde. Dette ble klaget til Statsforvalteren. Da salget ble gjennomført, spurte Kopparn Utvikling Mowi om det var greit at informasjonen ble delt med klager. Det var i orden for Mowi, og da ble informasjonen sendt både til klager og til Statsforvalteren.

Daglig leder er opptatt av å gi ut så mye informasjon som mulig. Han informerer f.eks. på møter i næringsforeningene.

2.7.3 Vurdering

Det følgende kriteriet er ikke oppfylt:

- Styret har ikke påsett at de har nødvendige retningslinjer når det kommer til habilitet, slik det er anbefalt av KS.

Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer. Det er ikke et tydelig svar på om forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for Kopparn Utvikling AS.

Kopparn Utvikling AS er et selvstendig rettssubjekt etter aksjeloven, fullt ut eid av Ørland kommune. Det avgjørende for om forvaltningsloven får anvendelse, er arten av virksomheten som drives. I hovedsak får loven anvendelse på rettssubjekter som driver forvaltningsvirksomhet, men ikke rettssubjekter som driver næringsvirksomhet.

Uavhengig av om forvaltningsloven gjelder, må formålsbestemmelsen leses i sammenheng med de enkelte bestemmelsene i loven. Det fremgår av § 10 at habilitetsreglene også gjelder for personer som handler for det offentlige selv om det skjer utenfor de normale forvaltningsorganene. Det betyr at habilitetsreglene vil gjelde for styret og daglig leder av Kopparn Utvikling AS, uavhengig av om forvaltningslovens regler for øvrig gjelder. Aksjeloven og kommuneloven har også regler om habilitet.

Både generalforsamlingen og styret må forholde seg til habilitetsreglene. Dette vil være enklere om man har retningslinjer man skal forholde seg til. Selskapet har ikke slike retningslinjer i dag. Revisors vurdering er at retningslinjer er anbefalt, spesielt med tanke på at det kjent at det kan forekomme habilitetsutfordringer i de ulike organene.

Det følgende kriteriet er oppfylt:

- Styret påser at selskapet har nødvendige retningslinjer når det kommer til offentliglova

Offentliglova gjelder for kommunens selskaper hvor eierandelen direkte eller indirekte gir mer enn halvparten av stemmene eller rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i subjektets øverste organ. Det er et unntak for selskaper som driver næring i direkte konkurranse med private og på samme vilkår som dem.

For Kopparn Utvikling AS har Ørland kommune direkte eierandel på 100 prosent og stemmer for disse på selskapets generalforsamling. Dette innebærer at offentliglova kommer til anvendelse med mindre vilkåret i unntaksbestemmelsen er oppfylt.

I veilederen til offentliglova punkt 3.3.2 er konkurranseunntaket nærmere utdypet. Ifølge veilederen må det gjøres en helhetsvurdering når det skal vurderes om selskapet er utsatt for direkte konkurranse. Selv om selskapet er i direkte konkurranse med private, er det avgjørende at selskapet driver på samme vilkår som konkurrentene. Dette innebærer at offentliglova gjelder for selskapet som det offentlige har gitt fordeler, for eksempel i form av subsidier eller lignende, selv om virksomheten er utsatt fra konkurranse fra private.

Kopparn Utvikling AS er ikke selvfinansiert. Selskapet har årlig underskudd, som må dekkes av kommunen. Kopparn Utvikling driver således ikke på samme vilkår som private, og offentliglova gjelder for selskapet.

Kopparn Utvikling AS har ikke retningslinjer for ivaretagelse av regelverket i offentliglova. Ifølge daglig leder følger selskapet regelverket, og etter revisors vurdering er behovet for egne retningslinjer liten. Det er satt søkelys på publisering av møtedokumenter, men dette er ikke et krav i henhold til offentliglova.

3 HØRING

Rapporten ble sendt på høring 01.11.2022 til eierrepresentanten i Ørland kommune, samt selskapet.

Revisor har vært i dialog med ordfører, som ikke har kommentarer til rapporten ut over at den ser bra ut.

Revisor har mottatt høringssvar fra daglig leder i Kopparn Utvikling AS, datert 15.11.2022. Høringssvaret har ikke medført justeringer av faktadel, vurderinger eller konklusjon. Høringssvaret ligger vedlagt rapporten.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Ørland kommune i noen grad utøver sin eierstyring av Kopparn Utvikling AS i samsvar med gitte føringer og anbefalinger. Konklusjonen bygger på konklusjoner i underproblemstillingene, som presenteres under:

- Er eierskapsmeldingen og eiernes styringsdokumenter i tråd med gitte føringer?

Revisor konkluderer med at eierskapsmeldingen er i tråd med gitte føringer. Eiernes styringsdokumenter er i tråd med gitte føringer.

- Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?

De folkevalgte har sannsynligvis ikke mottatt tilstrekkelig opplæring om eierstyring. Kommunestyret bør vurdere om de ønsker mer opplæring i eierstyring enn de allerede har fått.

- Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?

Kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret legger ikke opp til at det er mulig å ha en aktiv eierstyring. Sett sammen med at kommunestyret ikke mottar en årlig statusrapport om selskapet og muligens ikke har fått nok opplæring, er ikke kommunestyret satt tilstrekkelig i stand til å stille riktige spørsmål og krav til eierstyringen.

- Utøver eierrepresentanten eierstyringen i tråd med kommunestyrets føringer og rollefordelingen i et aksjeselskap?

Revisor vurderer at eierrepresentanten utøver eierstyringen i tråd med kommunestyrets føringer og rollefordelingen i et aksjeselskap.

- Er eiers retningslinjer for utvelgelse av styremedlemmer, herunder prosess for valg, styregodtgjørelse og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?

Eiers retningslinjer for utvelgelse av styremedlemmer, herunder prosess for valg, styregodtgjørelse og habilitetsvurderinger er i noen grad i samsvar med gitte føringer. Det er ikke etablert valgkomite. Det er nedfelt momenter for vurdering av styremedlemmer i eierskapsmeldingen.

Revisor vil trekke frem at KS anbefaler at ordførere ikke bør sitte i styret i kommunalt eide selskap. I Kopparn Utvikling er ordfører eierrepresentant og leder for generalforsamlingen samt styreleder. Når en person har flere ulike roller knyttet til et selskap, vil det kunne bli

utfordringer knyttet til habilitet, men også rolleutfordringer. Et element i eierstyringen er også kontroll med selskapet, noe som kan være utfordrende når samme person har roller i alle organene. Styringslinjene kan bli svekket med slik organisering.

- Har eier sørget for at styret har etablert nødvendige rutiner for vurdering og håndtering av habilitet?

Eier har ikke lagt føringer for selskapet når det kommer til rutiner for habilitet. Selskapet oppgir å følge habilitetsregelverket, men har ikke egne retningslinjer knyttet til dette. Revisor konkluderer med at retningslinjer er ønskelig, for generalforsamling, styret og daglig leder, men ikke påkrevd. Kommunen kan vurdere om selskapet skal pålegges å utforme retningslinjer.

- Har eier sørget for at selskapet har etablert nødvendige rutiner knyttet til regelverket i offentleglova?

Eier har ikke lagt føringer for selskapet når det kommer til rutiner knyttet til offentleglova. Selskapet oppgir å offentleglova, som de er pålagt å gjøre. Revisors ser lite behov for retningslinjer på dette området.

4.2 Anbefalinger

Revisor har utarbeidet noen anbefalinger som kan bidra til at utøvelsen av eierstyring i Kopparn Utvikling AS kan bli enda bedre:

- Kommunestyret kan selv vurdere hensiktsmessigheten av hvem som har hvilke roller i selskapet
- Kommunestyret bør selv vurdere om de ønsker mer opplæring i eierstyring
- Kommunestyret bør vurdere å vedtektsfeste utvidet innkallingsfrist til generalforsamlingen for å sikre at man har mulighet for å behandle innkallingen politisk før generalforsamlingen
- Kommunestyret bør ha jevnlig dialog med selskapet om behovet for å gjennomføre eiermøter
- Kommunestyret bør selv vurdere om de ønsker å ha en årlig oppdatering av selskapsinformasjon
- Kommunestyret bør vurdere behovet for å etablere en valgkomite og vedtektsfeste retningslinjer for valgkomiteen
- Kommunestyret bør vurdere behovet for retningslinjer for håndtering av habilitet i selskapet

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for det enkelte revisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. En eierskapskontroll er ikke en revisjon på lik linje som en forvaltningsrevisjon, men standarden for eierskapskontroll punkt 14 krever at det skal etableres kriterier også for eierskapskontroll.

Betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres når virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper. Lovfestede bestemmelser og normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene styringssystemene gir til å utøve eierstyring.

Revisjonskriterier for eierskapskontroll er utledet fra aksjeloven og KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. KS sine anbefalinger er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Eiernes styringsdokumenter

Aksjeloven § 2-1 stiller krav til at stifterne skal opprette et stiftelsesdokument. Stiftelsesdokumentet skal inneholde selskapets vedtekter og de bestemmelser som er nevnt i § 2-3.

§ 2-2 stiller minstekrav til vedtektene. De skal minst angi:

- selskapets foretaksnavn
- selskapets virksomhet
- aksjekapitalens størrelse
- aksjekapitalens pålydende (nominelle beløp)

Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til å formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

§ 2-3 har videre minstekrav til stiftelsesdokumentet. Det skal angi:

1. Stifternes navn eller foretaksnavn, adresse og fødselsnummer eller organisasjonsnummer;
2. antallet aksjer som skal tegnes av hver av stifterne;
3. det beløpet som skal betales for hver aksje (aksjeinnskudd);
4. tidspunktet for oppgjør av aksjeinnskudd, jf. § 2-11;
5. hvem som skal være medlemmer av selskapets styre;
6. hvem som skal være selskapets revisor dersom årsregnskap skal revideres, jf. § 7-6 femte ledd.

Kommuneloven slår fast i § 26-1 at kommunene minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- b) en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c) kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

KS' anbefaling nummer fire handler om at kommunestyret årlig bør få en rapport (eller eierskapsmelding) om status i selskapene. Det betyr at man ikke nødvendigvis trenger å behandle hele eierskapsmeldingen med prinsipper og formål, men kan behandle den delen som omhandler status i selskapene. Eierskapsmeldingen kan også inneholde f.eks. eiers forventninger til selskapenes forhold til etikk, miljø, likestilling, samfunnsansvar etc.

KS sin anbefaling nummer fem er at kommunestyret skal utarbeide og revidere styringsdokumenter jevnlig. Selskapsavtalen og eierskapsmeldingen er eksempler på styringsdokumenter.

Dette gir følgende kriterier:

- Det skal foreligge et stiftelsesdokument og vedtekter som tilfredsstillende aksjelovens krav
- Kommunen skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet
- Kommunen må behandle eierskapsmelding som inneholder lovens minstekrav minst en gang i løpet av valgperioden
- Kommunestyret bør årlig få en rapport om status i selskapene sine

Opplæring om eierstyring

KS sin anbefaling nummer tre handler om at man må sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. Det anbefales at kommunestyret får tid til kompetanseutvikling. Dette kan eksempelvis gjennom å ha eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden. Det er viktig at kommunestyret som eier får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter kommunen har for selskapene de har eierandeler i. Det er også viktig at de får innsikt i rollene de har som folkevalgte, som styremedlemmer eller som medlemmer av generalforsamling eller representantskap. Rollen som folkevalgt i kommunestyret er annerledes enn den rollen man har i et selskapsorgan. Man må være bevisst på roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Revisor mener det vil være hensiktsmessig at denne opplæringen kommer tidlig i valgperioden for å sikre at kommunestyret har god nok opplæring til å kunne utøve god eierstyring i hele valgperioden.

Dette gir følgende kriterier:

- Det bør gjennomføres obligatorisk opplæring av, og gis informasjon til folkevalgte om eierstyring, herunder om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling

Kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret

Av KS sin anbefaling nummer sju anbefales det, avhengig av selskapets formål, som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. I anbefaling nummer tre står det at når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eierne. Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og eierstrategien, samt selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet. For kommunestyrets del har de direkte påvirkningskraft i å utarbeide eierskapsmeldinger og føringer for eierrepresentantens utøvelse av eierskapet. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet til selskapet. Samhandlingen mellom eierorganet og kommunestyret er ikke lovregulert. Anbefaling nummer sju sier at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen. Dette skal bidra til å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

Når kommunen er eier og deltager i et foretak må en fysisk person bli gitt en fullmakt til å opptre på vegne av kommunen i eierorganene. Den viktigste oppgaven er å avgi stemme på vegne av kommunen. I tråd med kommuneloven § 6 må fullmakten gis av kommunestyret, som kommunens øverste organ.

KS anbefaling nummer åtte er at eieren bør sørge for at bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens eller fylkeskommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Dette gir følgende kriterier:

- Sentrale folkevalgte bør oppnevnes til eierrepresentanter
- Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierrepresentanten
- Bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlingen bør tas inn i vedtektene for å sikre at politisk behandling er gjennomførbart

Utøvelse av eierstyringen i et aksjeselskap

Aksjeloven § 5-1 fastsetter at det er gjennom generalforsamlingen aksjeeierne utøver den øverste myndighet i selskapet. Det betyr at aksjeeierne ikke har noen rett til å gi instruksjoner til selskapet utenfor generalforsamlingen.

I et aksjeselskap er eiernes økonomiske risiko begrenset til den innskutte aksjekapitalen. Selskapets øverste myndighet er generalforsamlingen, og det er her eierens myndighet utøves. Eierne kan i generalforsamlingen fastsette vedtekter, instruksjoner og andre vedtak som setter rammer for styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, vedtektene og eventuelle andre instruksjoner fra eier, samt innenfor lovverket. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

Eiermøter er ikke lovregulert, og er bare en uformell arena hvor det ikke treffes vedtak. KS sin anbefaling nummer seks er at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Eiermøtet er et møte mellom representanter fra eierne, styret og daglig leder.

Dette gir følgende kriterier:

- Eierstyringen skal utøves gjennom generalforsamlingen
- Det bør gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet

Valg, styregodtgjørelse og habilitet

Aksjeloven § 5-5 fastsetter at det skal avholdes ordinær generalforsamling innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår. Her skal følgende saker behandles og avgjøres:

1. godkjenning av årsregnskapet og eventuell årsberetning, herunder utdeling av utbytte;
2. andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen.

Valg til styret gjennomføres på generalforsamlingen.

KS sin anbefaling nummer ti sier at ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene. I tillegg anbefales det at det utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid, at valgkomiteen har en dialog med styret før forslag fremmes og at valgkomiteen begrunner sine forslag.

KS' anbefaling nummer femten sier at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Videre anbefaler KS at ordfører ikke sitter i styrer i selskap.

KS' anbefaling nummer ni sier at eier bør sørge for god sammensetning og kompetanse i styret. Gjennom selskapets eierorgan bør eier sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset selskapets formål og virksomhet. Spørsmål om habilitet bør også vurderes, og det anbefales at selskapet sikrer opplæring av styremedlemmene. Kompetansebehovet kan ta utgangspunkt i selskapets formålsparagraf, langsiktige strategier for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene. Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring.

Styreverv i selskaper er et personlig verv. De skal ikke ivareta noen av eiernes interesser spesielt, men ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Man representerer derfor ikke et parti, kommunen eller andre særlige interesser. Det er ikke noe i veien for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer. Dersom folkevalgte eller ansatte i kommunen skal velges til styremedlemmer kommunen har eierandelen i, bør man vurdere hvor ofte

vedkommende kan bli inhabil. Dersom dette kan skje ofte, bør det vurderes at dette gjør det uhensiktsmessig å velge denne personen til styremedlem. Dette kan gjelde spesielt sentrale folkevalgte eller ansatte i kommunale lederstillinger. Kommunestyret bør vurdere om ulempene ved å velge slike personer til styremedlemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret. Ifølge KS anbefaling nummer femten bør ikke ordfører og kommunedirektør sitte i styret i selskaper.

KS anbefaling nummer 16 handler om at kommunen bør (gjærne i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding) ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Dette bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar. Godtgjørelsen for vervet bør reflektere styrets ansvar, kompetanse og forventet tidsbruk, samt virksomhetens kompleksitet. Generelt bør styreleder godtgjøres høyere enn styremedlemmene pga. det særlige arbeidet som følger med styreledervervet.

Aksjeloven § 6-10 fastsetter at generalforsamlingen fastsetter godtgjørelse til styremedlemmer, varamedlemmer og observatører. Ved konkurs bortfaller retten til godtgjørelse fra konkursåpningen.

Dette gir følgende kriterier:

- Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes og det bør utarbeides retningslinjer for valgkomiteens arbeid
- Ufordringer med habilitet bør vurderes ved valg av styremedlemmer
- Generalforsamlingen fastsetter styregodtgjørelse
- Kommunestyret bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv

Retningslinjer/rutiner i selskapet

Generalforsamlingen er øverste myndighet i et aksjeselskap, og myndigheten er regulert i aksjeloven § 5-1. Gjennom formelle avgjørelser kan generalforsamlingen instruere selskapets styre og har mulighet til å påvirke forvaltningen av selskapet direkte. Normalt sett er det hovedsakelig gjennom valg av styremedlemmer at generalforsamlingen påvirker forvaltningen av selskapet. Generalforsamlingen velger de styremedlemmene som de mener er best egnet for å forvalte selskapet på en betryggende måte. Kommunens selskaper bør ha en aktiv og bevisst holdning til at regelverket for offentlig forvaltning blir ivaretatt.

Selskapets styre har et forvaltningsansvar og et tilsynsansvar overfor selskapet. Styrets forvaltningsansvar følger av aksjeloven § 6-12. Det overordnede forvaltningsansvaret består generelt i å utforme retningslinjer som skal implementeres i organisasjonen av daglig leder.

Tilsynsansvaret fremgår av aksjeloven § 6-13, og består i å føre kontroll med at retningslinjer blir fulgt opp i selskapet og evt. avdekke manglende etterlevelse.

KS' anbefaling nummer femten sier at styrene bør etablere faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter.

Styret har også et forvaltningsansvar når det kommer til etterlevelse av øvrig regelverk. Rutiner/retningslinjer vil kunne bidra i etterlevelsen av regelverket. Offentleglova gjelder for kommunens selskaper hvor eierandelen direkte eller indirekte gir mer enn halvparten av stemmene eller rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i subjektets øverste organ. Det er et unntak for selskaper som driver næring i direkte konkurranse med private og på samme vilkår som dem.

Det kan være en glidende grensegang mellom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapet. I en eierskapskontroll kan vi undersøke om kommunen har gitt føringer for selskapet, og om eier følger opp føringer som er gitt. Om selskapet faktisk følger eiers føringer, hører under forvaltningsrevisjon i selskapet. Vi undersøker problemstillinger knyttet til habilitet og offentlighet, som er knyttet til det som allerede inngår i eierskapskontrollen. Revisjonskriteriene knytter seg til styrets ansvar, som er i overgangen mellom en eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, men som også er omtalt i KS sine anbefalinger for god eierstyring.

- Styret skal påse at selskapet har nødvendige retningslinjer når det kommer til habilitet
- Styret skal påse at selskapet har nødvendige retningslinjer når det kommer til offentleglova

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

SV: Høringsrapport eierskapskontroll Kopparn Utvikling



Røkkum Ådne <Adne.Rokkum@orland.kommune.no>

Til Merete M. Montero

Kopi Undertun Dgne

Følg opp. Fullført torsdag 17. november 2022.

Svar Svar til alle Videre sendt

tir. 15.11.2022 14:13

Hei

Viser til høringsrapport vedr. eierskapskontroll av Kopparn Utvikling AS.

Slik jeg oppfatter rapporten går denne mer på hvordan Ørland kommune utøver sitt eierskap enn hvordan selskapet drives.

Jeg synes dette er en grei gjennomgang, der rapporten peker på en del punkter som kommunen som eier må ta stilling til hvordan de skal forholde seg til.

Jeg har vært lite involvert i utarbeidelse og implementering av kommunens eierstrategier.

Som daglig leder ønsker jeg et godt samarbeid med kommunen som eier og imøteser en dialog på hvordan vi kan gjøre dette på best mulig måte, ut fra de ressurser som er til rådighet.

Vennlig hilsen

Ådne Røkkum

Avd. leder – næring

Daglig leder – Kopparn Utvikling AS



Mob: 90815578/92662565

www.orland.kommune.no

Mail: adne.rokkum@orland.kommune.no

Besøksadresse: Næringens hus, 7130 Brekstad

Postadresse: Ørland kommune, postboks 43, 7159 Bjugn

E-post til og fra Ørland kommune er offentlig. Henvendelser som fører til saksbehandling arkiveres og blir dermed synlig på [postlista](#).



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no