

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen på oppdrag fra Holtålen kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2023 til september 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Verdal, 18.10.2023

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

Leidulf Skarbø

Prosjektmedarbeider

R **M** **Revisjon**
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen på oppdrag fra kontrollutvalget i Holtålen kommune. Vi undersøker kommunens generelle eierstyring.

I **første problemstilling** konkluderer vi med at kommunen har mangler i sine system og rutiner som skal sikre folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene. Dette omfatter blant annet utilstrekkelig opplæring om eierstyring, ikke oppdatert eierskapsmelding, mangler i eierskapsmelding og manglende oppmøte i representantskapsmøter.

I **andre problemstilling** konkluderer vi med at kommunens prinsipper for eierskap har blitt fulgt opp, men at det er et forbedringspotensial i å formalisere og skriftliggjøre kommunens praksis. Dette handler både om å forankre eierstyringa i kommunestyret, og å etablere rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene.

I **tredje problemstilling** konkluderer vi med at kommunen delvis har fulgt opp anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum. Kommunen har ikke formidlet forventningene til Ålen Aktivum. Kommunen har behandlet en eierskapsmelding, men den har noen mangler og er ikke behandlet i perioden 2019-2023. Det er lagt noen føringer for valg av styrerepresentanter, men utover dette er anbefalingene ikke fulgt opp.

Revisor har noen anbefalinger for å gjøre eierstyringa i kommunen bedre. Kommunestyret bør:

- Sikre seg tilstrekkelig opplæring om eierstyring
- Avklare eierrepresentantens myndighet og grunnlaget for hvordan eierstyring skal utøves
- Behandle en eierskapsmelding som tilfredsstillende lovkravet, gjerne så tidlig som mulig i valgperioden for å sikre at kommunestyret har et godt styringsverktøy i hele sin periode
- Etablere rutiner som sikrer en årlig statusoppdatering om selskapene
- Etablere rutiner som bidrar til å sikre oppmøte i eierfora i kommunens selskaper
- Ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv
- Etablere rutiner for å jevnlig vurdere behovet for eiermøter
- Kommunestyret bør ha et økt fokus på skriftliggjøring, formalisering og politisk behandling av rutiner og praksis for egen eierstyring
- Følge opp de anbefalingene som ble gitt i forrige kontroll, som ikke har blitt iverksatt

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om temaet	9
2 System og rutiner	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Kriterier.....	11
2.3 Funn.....	12
2.3.1 Opplæring og informasjon.....	12
2.3.2 Roller, ansvar og myndighet	15
2.3.3 Eierskapsmelding.....	17
2.3.4 Informasjon fra selskapene til kommunestyret	18
2.4 Vurdering.....	19
2.5 Konklusjon.....	21
2.6 Anbefalinger	22
3 Prinsipper for eierskap.....	23
3.1 Problemstilling	23
3.2 Kriterier.....	23
3.3 Funn.....	23
3.3.1 Styrevervregisteret.....	23
3.3.2 Kommunen inn som eier	24
3.3.3 Kommunen som forutsigbar, langsiktig og aktiv eier	24
3.3.4 Riktig kompetanse i styrer.....	25
3.4 Vurdering.....	26
3.5 Konklusjon.....	27
3.6 Anbefalinger	27
4 Oppfølging av anbefalinger.....	28
4.1 Problemstilling	28
4.2 Kriterier.....	28
4.3 Funn.....	29
4.3.1 Eierskapsmelding.....	29
4.3.2 Kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentanten	29
4.3.3 Kriterier for valg og sammensetning av styrer i selskaper	29
4.3.4 Rapportering til kommunestyret	29
4.3.5 Løpende oppfølging av selskaper kommunen eier	30

4.3.6	Rutiner som sikrer nødvendig opplæring av kommunens medlemmer i selskaper	30
4.3.7	Tildeling av oppdrag.....	30
4.3.8	Krav om etiske retningslinjer	30
4.4	Vurdering.....	30
4.5	Konklusjon.....	31
4.6	Anbefalinger	31
	Kilder	32
	Vedlegg 1 – Utledning av kriterier.....	33
	Vedlegg 2 – Uttalelse	39

Tabell

Tabell 1.	Oversikt over Holtålen kommunes eierskap	10
Tabell 2.	Oversikt over oppmøte i generalforsamling og representantskap	16

Figurer

Figur 1.	Erfaring i kommunestyret	12
Figur 2.	Utfordringer i folkevalgt styring av eierinteresser	14
Figur 3.	Opplevd styring og kontroll	17

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Holtålen kommune bestilte en generell eierskapskontroll den 26.01.2023, sak 02/23. Bestillingen tar utgangspunkt i Plan for eierskapskontroll. Her er «generell eierskapskontroll – kommunens eierstrategi» prioritert som første prosjekt. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 12/23 den 23.03.2023.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Har kommunen system og rutiner som sikrer folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene?
 - Får kommunestyret tilstrekkelig opplæring og informasjon om eierstyring?
 - Er roller, ansvar og myndighet for eierstyring avklart?
 - Oppfyller kommunens eierskapsmelding lovkrav og hensikt?
 - Får kommunestyret tilstrekkelig informasjon om virksomhet og resultat i selskapene?
- Har kommunens prinsipper for eierskap blitt fulgt opp?
- Har kommunen fulgt opp anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum AS?

1.3 Metode

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

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet.

INTERVJU

Vi har gjennomført videointervju med kommunens ordfører og enhetsleder kultur, plan og utvikling. Det er i hovedsak ordfører som utøver eierrollen. Enhetsleder kultur, plan og utvikling følger opp den administrative samhandlingen med Ålen Aktivum AS i det daglige.

Referat fra intervjuet ble sendt til begge, og er bekreftet av ordfører på vegne av de to.



DOKUMENTGJENNOMGANG

Revisor har sett på dokumentasjon i note for regnskapet, politiske saker, delegeringsreglement, selskapsinformasjon på nett, forrige eierskapskontroll i Holtålen og eierskapsmeldingen.



SPØRREUNDERSØKELSE

For å fange opp kommunestyret som eier, har vi gjennomført en digital spørreundersøkelse via verktøyet SurveyXact. Spørreundersøkelsen ble sendt til de faste medlemmene i kommunestyret. Spørreundersøkelsen ble sendt ut 14. august, og avsluttet 9. september. Det ble sendt ut purring til de som ikke hadde svart 4. september. Et av kommunestyremedlemmene fikk spørreundersøkelsen tilsendt 4. september, da det var fylt inn feil epostadresse til denne respondenten. Spørreundersøkelsen ble sendt til 15 personer. 8 personer svarte, noe som gir en svarprosent på 53. Revisor anser denne svarprosenten som tilstrekkelig for å kunne gi et bilde av kommunestyrets oppfatning av eierstyringen. Det hadde vært ønskelig med en høyere svarprosent. Andelen svar er ikke mer robust enn at den gir en pekepinn på situasjonen, og svarfordelingen er beheftet med noe usikkerhet. Blant respondentene i undersøkelsen er 40 prosent medlem i formannskapet og kommunestyret, 30 prosent i kommunestyret og annet fast utvalg, og 30 prosent er kun medlemmer i kommunestyret. Revisor tror ikke dette vil gi skjevheter i svarene, og det er tilnærmet likt fordelingen mellom antall i formannskap og kommunestyre (7 i formannskapet og 15 i kommunestyret).



Vurdering av metode

Revisor vurderer at valget av metoder for datainnsamling til sammen gjør at vi har et tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne konkludere på problemstillingen. De innsamlede data gjelder for valgperioden 2019-2023. Vi kunne gjennomført datainnsamling fra andre kilder for å supplere informasjonen fra ordfører. Informasjon fra andre kilder, eksempelvis selskapene, kunne triangulert dataene som benyttes i rapporten, og muligens gitt utdypende informasjon. Vi har vurdert at informasjonen fra kildene vi har benyttet, er tilstrekkelige til å konkludere på problemstillingene på en trygg måte.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til ordføreren for uttalelse 28.09.2023. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 17.10.2023. Uttalelsen ligger i sin helhet i vedlegg 2. Svaret har medført noen mindre justeringer i rapportens datadel, men ingen endringer i vurderinger eller konklusjoner.

1.5 Om eierstyring

Kommunene har stor frihet i hvordan virksomheten skal organiseres. Når kommunestyret velger å legge deler av virksomheten i egne selskaper, endres betingelsene for folkevalgt styring og kontroll. De styringssystemene som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen, skal følges. Å styre gjennom selskapenes eierorganer har et mer indirekte preg enn politisk styring av den kommunale organisasjonen. Dette kan utfordre den demokratiske kontrollen over virksomheten.

De ulike selskapsformene har egne lover for hvordan virksomheten skal organiseres. Et fellestrekk er det klare skillet mellom selskapenes eierorgan og styreorgan. Oppgaven til eieren er å trekke opp ytre rammer slik som eierstrategi, eierskapsmelding, selskapsavtale, vedtekter og styreinstruks. Eierrollen skal utøves i selskapenes eierorgan gjennom eierrepresentanter. Oppgaven til eierrepresentanten er å ivareta kommunens interesser. For å sikre demokratisk forankring av eierskapet, er det derfor viktig at kommunen har system for at vedtak som blir fattet i eierorganet er forankret i kommunestyret.

Selskapsforvaltningen skal ivaretas av selskapets styre, og den løpende, daglige ledelsen av selskapets daglige leder. Styret skal forholde seg til de ytre rammene som er trukket opp av eierne. Innenfor disse rammene skal de ha ensidig søkelys på å ivareta selskapets interesser. Å bruke eiermakt til å gripe inn i selskapsforvaltningen, bryter med normene for hvordan selvstendige selskaper skal styres.

Eierstyring krever kompetanse, styringsverktøy og rolleavklaring. Temaet er en del av KS sitt folkevalgtprogram. KS har også kommet med anbefalinger om hvordan kommunene kan sikre godt eierskap, selskapsledelse og kontroll av fristilte selskaper. I den nye kommuneloven har en kommunal eierskapsmelding blitt løftet til et lovpålegg. Formålet med en eierskapsmelding er å gi politikerne en oversikt og bevissthet rundt eierrollen, slik at man sikrer god folkevalgt kontroll over eierinteressene. Kommunestyret skal fastsette generelle prinsipper for eierstyring, og angi hva som er kommunens formål med å eie det enkelte selskap.

Revisor har laget en oversikt over de selskapene kommunen eier. I tabellen under framgår det hvor vi har funnet opplysningene, og et kommentarfelt hvor vi utdyper status for eierskapet.

Tabell 1. Oversikt over Holtålen kommunes eierskap

Selskap	Eierandel	Annet	Eierskapsmelding	Note 2022	Note 2019	Soliditet.no
Hessjøgruva AS	100		X	X	X	X
Ålen Aktivum AS	100		X	X	X	X
Optimus AS	25	Selskapet sier Holtålen gikk ut som eier i 2019				X
Ålen Invest AS	12,5		X	X	X	X
Kontrollutvalg Fjell IKS	8,7	Under avvikling	X	X	X	X
Fjellregionen Interkommunale Avfallsselskap IKS	8		X	X	X	X
Rørosregionen Næringshage AS	4,74		X	X	X	X
Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	1,64		X	X	X	X
TrønderEnergi AS	1,22		X	X	X	X
Midt-Norge 110-sentral IKS	0,42		X	X	X	X
Norservice Eiendom AS	0,8	Meldt oppløst	X	X	X	
Gaula Natursenter AS	20	Meldt oppløst	X	X	X	
Ålen Utleiebygg AS	50,1	Slettet 19.12.2022	X		X	
Revisjon Fjell IKS		Slettet 02.05.2018	X		X	
Revisjon Midt-Norge SA				X		

Det framgår av eierskapsmeldinga at selskapsoversikten er fra 01.01.2017.

2 SYSTEM OG RUTINER

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet system og rutiner for eierstyring:

- Har kommunen system og rutiner som sikrer folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene?
 - Får kommunestyret tilstrekkelig opplæring og informasjon om eierstyring?
 - Er roller, ansvar og myndighet for eierstyring avklart?
 - Oppfyller kommunens eierskapsmelding lovkrav og hensikt?
 - Får kommunestyret tilstrekkelig informasjon om virksomhet og resultat i selskapene?

2.2 Kriterier

Følgende kriterier er utledet om opplæring og informasjon:

- Det bør gjennomføres tilstrekkelig obligatorisk opplæring om eierstyring av eide selskap til folkevalgte
- Det bør etableres rutiner som sikrer dialogen mellom kommunestyret som eier og eierrepresentanten

Følgende kriterier er utledet om roller, ansvar og myndighet:

- Kommunen bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter
- Kommunen bør være representert i selskapenes eierfora
- Myndigheten til kommunens eierrepresentant bør være tydelig avklart

Følgende kriterier er utledet om eierskapsmelding:

- Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret
- Eierskapsmeldingen skal inneholde: prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, og formål med eierskapet

- I forbindelse med eierskapsmeldingen bør kommunen ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv

Følgende kriterier er utledet om informasjon til kommunestyret:

- Det bør avholdes jevnlig eiermøter med selskapene
- Kommunestyret bør få en årlig rapport om tilstanden for selskapene

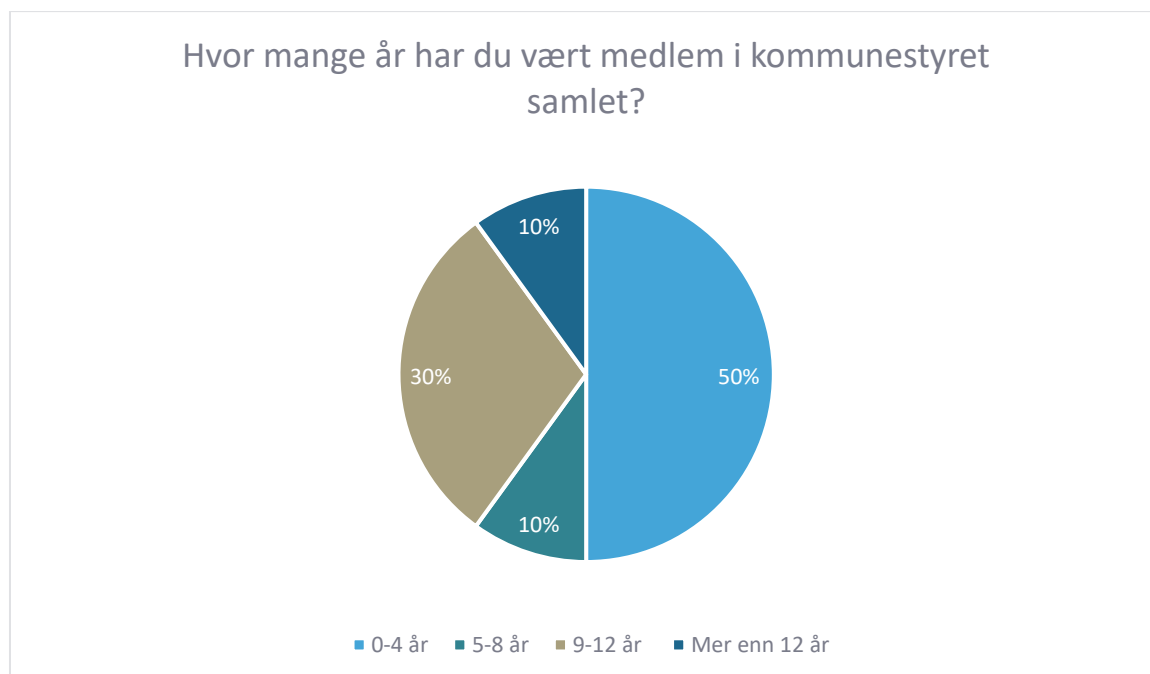
Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Funn

2.3.1 Opplæring og informasjon

Opplæring

For å ha mulighet til å være gode eiere av sine selskaper, bør de folkevalgte få opplæring om eierstyring. I figuren under ser vi hvor lang fartstid medlemmene i kommunestyret har.



Figur 1. Erfaring i kommunestyret

Resultatet fra spørreundersøkelsen viser at halvparten av de som har svart kun har sittet i kommunestyret i perioden 2019-2023.

Halvparten av politikerne opplyser å ha deltatt i opplæring om eierstyring. 63 prosent er helt eller delvis uenige i at kommunestyret har fått god opplæring om eierstyring.

Ordfører uttalte følgende om opplæring:

Det blir aldri nok opplæring. Representantene går inn i en tøff og bred rolle, og det er viktig å vite hva man skal ha fokus på. Vi vil ta grep for en mer tilpasset opplæring i neste runde.

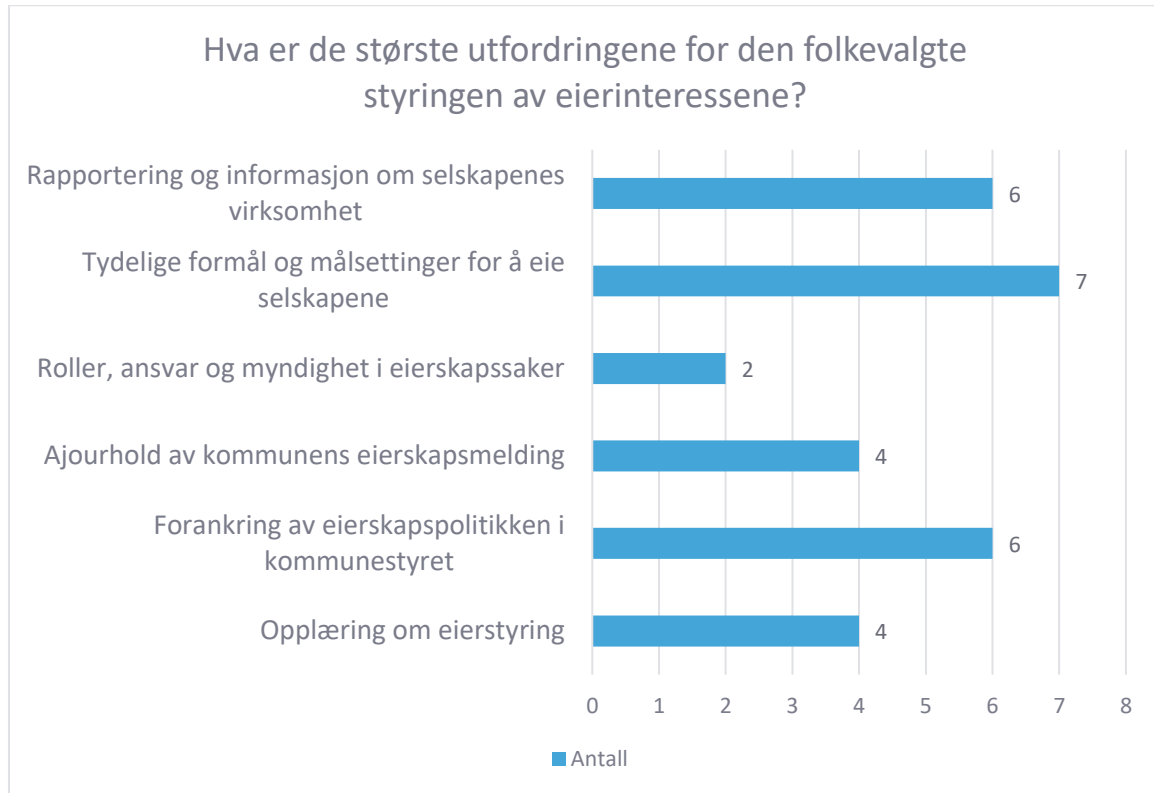
Ordfører forteller at det i noen grad er gjennomført opplæring av folkevalgte om eierstyring for valgperioden 2019-2023. Det var noe om temaet i forbindelse med folkevalgtopplæringen, og politikerne har fått opplæringstilbud fra eksterne. Ordfører har kun deltatt på folkevalgtopplæringen. Den besto av en standardpakke, som ble supplert med intern opplæring. Den interne delen gikk mer detaljert til verks, eksempelvis på kommunens rolle for eierstyring.

Rutiner for dialog mellom eierrepresentanten og kommunestyret

Ordfører forteller at dialogen mellom eierrepresentanten og kommunestyret avhenger av hva slags selskap det er snakk om. I deleide selskaper er det lite tilbakemeldinger fra eierrepresentanten til kommunestyret. I formannskapet er det praksis at alle kommunale enheter orienterer, og dette er også gjort for de heleide selskapene. Dette gjelder Ålen Aktivum AS og Hessjøgruva AS. De meste av diskusjonene tas i formannskapet. Kommunestyret vil ifølge ordføreren overta denne rollen fra høsten 2023. Formannskapet har så langt vært den mest naturlige informasjonskanalen. Ordføreren lager en liste over hva kommunestyret skal informeres om, blant annet eiersaker. Innkallinger og protokoller fra eierorganet blir ikke lagt ut på kommunens innsynsløsning.

I spørreundersøkelsen opplever 76 prosent av respondentene å være helt eller delvis uenige i at kommunestyret får god informasjon om møter i generalforsamlinger eller representantskap. 75 prosent er helt eller delvis uenige i at kommunens eierskapspolitikk er forankret i brede politiske prosesser.

Politikerne ble også spurt om hva de mente de største utfordringene for den folkevalgte styringen av eierinteressene er. Svarene finnes i figuren under.



Figur 2. Utfordringer i folkevalgt styring av eierinteresser

Respondentene kunne angi én eller flere utfordringer. Svarene over viser at politikerne mener den største utfordringen med folkevalgt styring av eierinteressene, er tydelige formål og målsettinger for å eie selskapene. Etter dette kommer rapportering og informasjon om selskapenes virksomhet, og forankring av eierskapspolitikken i kommunestyret.

I et åpent tekstfelt i spørreundersøkelsen kunne kommunestyrerepresentantene gi en tilbakemelding om de ønsket å fortelle noe annet. En person skrev «Som kommunerepresentant har vi liten innvirkning når gjennomgående info blir formidlet og diskutert i et altfor stort formannskap». En annen svarte «Mulig det bør være en gjennomgang av selskapenes årsmeldinger for å komme selskapene noe nærmere?».

2.3.2 Roller, ansvar og myndighet

Valg av representanter

I kommunens delegeringsreglement har ordfører fått delegert myndighet til å «sørge for at kommunen er representert ved generalforsamlinger, årsmøter, styrer o.a. der kommunen har eier-/deltakerinteresser og når de finner det formålstjenlig». Delegeringsreglementet ble sist behandlet i kommunestyret 19.10.2022.

På kommunens hjemmeside finnes det en oversikt over hvem ordfører har oppnevnt til å møte. Det framgår at der ordfører ikke møter, vil han utpeke stedfortreder med fullmakt. Som eierrepresentanter er det ikke oppnevnt andre enn ordfører og varaordfører.

Ordfører forteller at rollen som eierrepresentant hovedsakelig følger ordførerrollen. Varaordfører blir av praktiske årsaker oppnevnt som vararepresentant. Det er ordføreren som utgjør generalforsamling i de heleide selskapene, og i hovedsak han som representerer i deleide selskap.

Det framgår av samme oversikt på hjemmesiden hvem som er «kommunens representant i styret» i perioden. Denne gjengis ikke her, da styreverv ikke handler om kommunens eierstyring. Medlemmer i styret skal ivareta selskapets beste, mens representanter i generalforsamling, årsmøte eller representantskap, skal ivareta kommunens interesser.

Oppmøte i eierfora

Det er i formelle eierfora, som generalforsamling, årsmøte og representantskap, at kommunens eierstyring utøves i selskapene. Ordfører forteller at det er noen møter representantene ikke har vært til stede i. Dette gjelder i deltakerselskap som f.eks. Næringshagen. I slike tilfeller gir ordføreren fullmakt til andre møtende, uten at det kan garanteres at det er gjort i alle tilfeller. Eierrepresentantene har i hovedsak møtt. Revisor har gått gjennom oppmøte i to av kommunens selskaper. Ordfører forteller at det i hovedsak er IKA Trøndelag hvor kommunen har hatt manglende oppmøte. Han forteller eksempelvis at i Rørosregionen Næringshage er det kun ett tilfelle hvor eier ikke har møtt, og da ble det gitt fullmakt til en eierrepresentant i en nabokommune.

Tabell 2. Oversikt over oppmøte i generalforsamling og representantskap

Selskap	Møte	Hvem har møtt
FIAS	05.05.2023	Varaordfører
FIAS	05.05.2022	Varaordfører
FIAS	23.04.2021	Ordfører
FIAS	17.06.2020	Ordfører
IKA Trøndelag	24.08.2023	Ikke møtt (ekstraordinært)
IKA Trøndelag	27.04.2023	Ikke møtt
IKA Trøndelag	25.04.2022	Ordfører
IKA Trøndelag	13.06.2022	Ikke møtt (ekstraordinært møte)
IKA Trøndelag	27.04.2021	Ikke møtt
IKA Trøndelag	21.04.2020	Ikke møtt

Kilde: Møteprotokoller

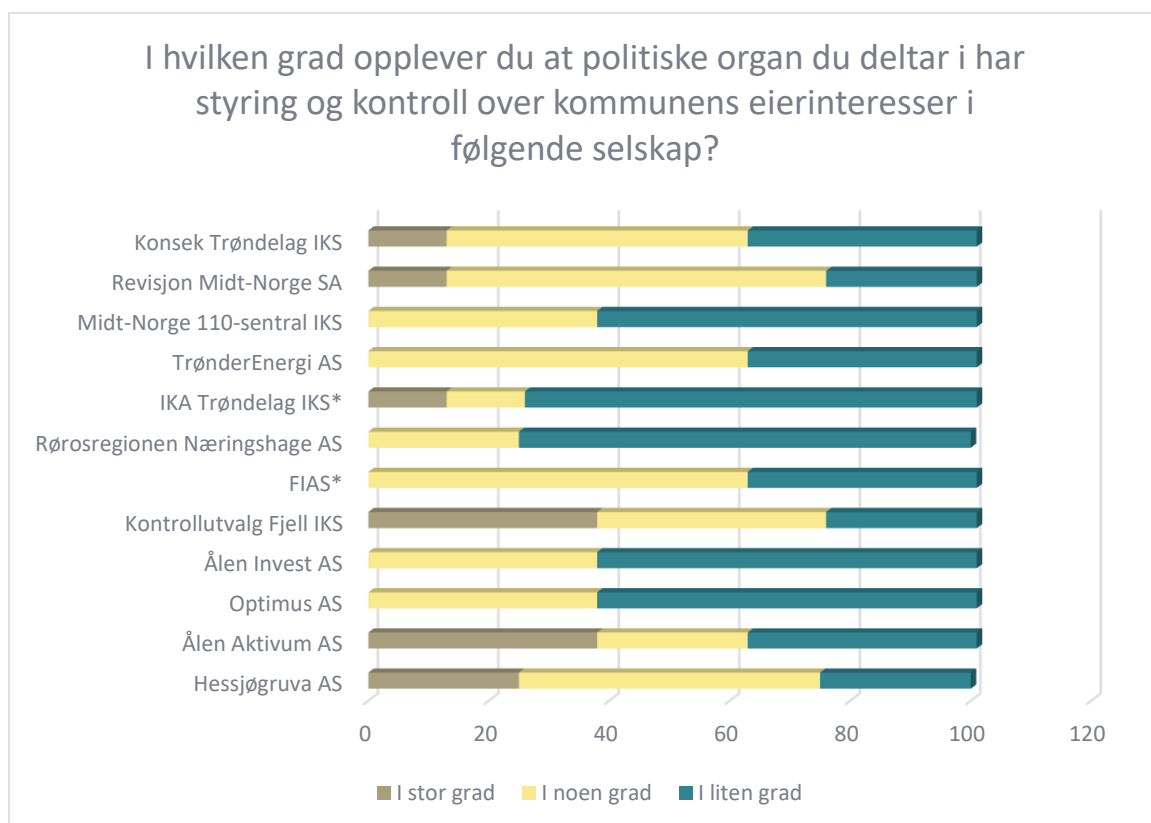
Det går fram av oversikten på hjemmesiden at det er ordfører og varaordfører som er eierrepresentanter i IKA.

Eierrepresentantens myndighet

Ordfører forteller at kommunestyret ikke har fattet vedtak som er førende for eierrepresentantene utover eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldingen har noen generelle prinsipper for eierstyring, og under det enkelte selskap er det presentert «kommunens vurdering og eierstrategi». Vurderingene går på om man skal fortsette å eie selskapene eller ikke. Det er ikke gitt noen spesielle føringer til eierrepresentanten i disse.

Spørreundersøkelsen viser at 38 prosent er helt eller delvis enige i at roller, ansvar og myndighet i eierskapsaker er tydelig avklart. 76 prosent er helt eller delvis uenige i at kommunestyret gis god mulighet til å fastsette mandat for kommunens eierrepresentant. De gjenværende 25 prosentene er nøytrale i dette spørsmålet.

I spørreundersøkelsen ble politikerne spurt om de opplever at politiske organ de deltar i, har styring og kontroll med kommunens eierinteresser i det enkelte selskap. Figuren under viser svarene.



Figur 3. Opplevd styring og kontroll

Basert på svarene i undersøkelsen, ser vi at politikerne opplever å ha lite styring med eksempelvis IKA Trøndelag IKS og Rørosregionen Næringshage, mens det er større kontroll med Kontrollutvalg Fjell IKS, Hessjøgruva AS og Ålen Aktivum AS.

2.3.3 Eierskapsmelding

Eierskapsmelding

Kommunen har en eierskapsmelding som er vedtatt våren 2019. Det er ikke lagt en plan for når den skal revideres. Eierskapsmeldingen inneholder informasjon om selskapsformer, styring, rolleforståelse, eierskapsprinsipper og eierstrategi. Det er også en oversikt over kommunens aksjer og eierposisjoner. Her er selskapene nærmere presentert. Presentasjonen omfatter generell informasjon om selskapet, andre eiere, styringsdokument, vedtaksfestet

FIAS: Fjellregionen Interkommunale Avfallsselskap AS

IKA: Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS

formål, kommunens formål med å eie, økonomi, rapportering til kommunen, og kommunens vurdering og eierstrategi til det enkelte selskap.

I spørreundersøkelsen svarer 63 prosent at de har god eller delvis god oversikt over kommunens eierinteresser. Respondentene er delt 50/50 når det gjelder om man synes at kommunen har klare formål og målsettinger for sine eierskap. Den samme delingen gjelder på spørsmålet om kommunens eierskapsmelding er et godt politisk styringsverktøy.

Eierskapsmeldingen inneholder ikke informasjon om alle selskapene kommunen eier.

Prinsipiell diskusjon om styregodtgjørelse

Eierskapsmeldingen legger ingen føringer for størrelsen på styregodtgjørelser. Det framgår heller ikke av behandlingen av meldingen at dette har vært tema i kommunestyret.

Kommunestyret har ikke hatt en prinsipiell avklaring eller diskusjon om størrelse på styregodtgjørelse, forteller ordfører.

2.3.4 Informasjon fra selskapene til kommunestyret

Eiermøter

Det gjennomføres eiermøter for de heleide selskapene Hessjøgruva AS og Ålen Aktivum AS. Dette gjøres i formannskapet. Næringshagen har vært i formannskapet én gang.

I eiermøtene i TrønderEnergi møter både ordfører og kommunedirektør. Dette på grunn av selskapets økonomiske betydning. I selskapene som også leverer tjenester, ivaretas kontakten gjennom administrative treff for ledere med fagansvar.

Årlig rapport

Ordfører forteller at kommunestyret i for liten og for varierende grad får årlig rapport om status for selskapene de eier. For de store selskapene mottar man årsmelding. Det har kun vært muntlig rapportering fra de to heleide selskapene i formannskapet. Styret i Ålen Aktivum har en plan om å begynne med årsmelding fra 2023.

I eierskapsmeldingens presentasjon av det enkelte selskap, er det satt opp et punkt om «rapportering til kommunen». Her er det i hovedsak årsrapport, regnskap og protokoller fra generalforsamling/representantskap som er listet opp. I noen av selskapene har man også listet opp budsjett og strategiplaner. For flere av selskapene har man satt opp «Ingen» under punktet rapportering til kommunen. Ordfører uttaler at kommunen ikke har stilt noen krav til

rapportering fra selskapene sine, med andre ord er ikke forventningen fra eierskapsmeldingen formelt formidlet til selskapene dette gjelder.

I spørreundersøkelsen er kommunestyret delt 50 / 50 på spørsmål om de synes kommunestyret får god rapportering om selskapenes virksomhet og resultat.

Noe kontakt med selskapene skjer via administrasjonen. Eksempelvis følger enhetsleder kultur, plan og utvikling opp Ålen Aktivum gjennom kontakt med daglig leder. Kommunen eier anleggene i Ålen Skisenter, som blir leid ut til Ålen Aktivum. Det er leiekontrakten og det praktiske rundt dette som følges opp av administrasjonen. Enhetsleder har ikke kontakt med styret, og har kun kontakt med selskapet på administrativt nivå. Administrasjonen har også faglig og praktisk oppfølging for FIAS og Rørosregionen Næringshage. Dette skjer uavhengig av at kommunen også er eier.

2.4 Vurdering

Opplæring og informasjon:

Det er ikke gjennomført tilstrekkelig opplæring om eierstyring av eide selskap til folkevalgte.

Spørreundersøkelsen indikerer at politikerne opplever å ha for lite opplæring om temaet.

Det er ikke etablert gode nok rutiner som sikrer dialogen mellom kommunestyret som eier og eierrepresentanten.

Det er etablert noe praksis for informasjon om enkelte selskaper. Denne praksisen bør utvides for å omfatte alle selskapene hvor kommunen mener aktivt eierskap er viktig.

Roller, ansvar og myndighet:

Kommunen har oppnevnt sentrale folkevalgte som eierrepresentanter.

Dette er i tråd med KS sin anbefaling, og bidrar til å sikre kommunikasjon mellom eierrepresentanten og kommunestyret.

Kommunen har et forbedringspotensial i å være representert i selskapenes eierfora.

Det går fram av protokollene til IKA Trøndelag IKS at Holtålen kommune i liten grad har vært til stede i representantskapsmøter.

Myndigheten til kommunens eierrepresentant er i liten grad avklart.

Det er ikke gitt noen spesielle føringer eller instruksjoner til eierrepresentanten. Det er ikke slik at kommunestyret bør gi grundige instruksjoner for eierstyringen av alle selskap, men det bør være tydelig hva som er kommunens formål med å eie selskapene, og eierrepresentanten bør ha en eierstrategi å styre etter – basert på kommunes formål.

Eierskapsmelding:

Kommunen har ikke vedtatt en eierskapsmelding i valgperioden 2019-2023.

Dette er ikke i tråd med bestemmelsen i kommuneloven.

Eierskapsmeldingen inneholder ikke alle elementer som kommuneloven angir.

Eierskapsmeldingen mangler en fullstendig og oppdatert oversikt over eierskap, og den mangler kommunens formål med å eie det enkelte selskap.

Kommunestyret har ikke hatt en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv.

Dette kan være hensiktsmessig for å sikre at honorarene i offentlig eide selskaper ikke overgår hva kommunen mener er hensiktsmessig. KS anbefaler at denne diskusjonen kan være en del av behandlingen av eierskapsmeldinga.

Informasjon til kommunestyret:

Det gjennomføres jevnlig eiermøter med selskapene hvor kommunen har en stor eierandel.

Det bør legges opp til en praksis hvor eierrepresentanten jevnlig vurderer behovet for eiermøter i alle selskaper kommunen deltar i.

Det er ikke etablert rutiner eller praksis som sikrer at kommunestyret får en årlig statusrapport for alle sine selskaper.

Det er lagt føringer for noe rapportering i eierskapsmeldingen, men dette følges ikke opp for alle selskaper.

2.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen har mangler i sine system og rutiner som skal sikre folkevalgt styring og kontroll over eierinteressene.

Dette begrunnes i følgende:

- Kommunestyret har ikke fått tilstrekkelig opplæring og informasjon om eierstyring.
- Roller, ansvar og myndighet for eierstyring er ikke tilstrekkelig avklart, i form av at det er lite dialog mellom den som utøver eierstyringen og kommunestyret. Kommunestyret får dermed ikke mulighet til å gi føringer eller stille spørsmål til hvordan eierstyringen skal eller bør utøves.
- Eierskapsmeldingen fra 2019 oppfyller ikke lovkravet til behandling i hver valgperiode. Det er viktig å påpeke at eierskapsmeldingen ble utarbeidet før lovkravet var gjeldende. Kommunestyret burde likevel behandlet en eierskapsmelding som oppfylte lovkravet i perioden 2019-2023, siden loven da hadde trådt i kraft.
- Eierskapsmeldingen inneholder ikke alt loven krever. Det er mangler i oversikten over selskap både i eierskapsmeldingen og i noten til regnskapet. Dette gjør at politikerne ikke har en god nok oversikt over hva de eier, og hva de bør ha fokus på i eierstyringen.
- Kommunestyret får ikke tilstrekkelig informasjon om virksomhet og resultat i selskapene. Eierskapsmeldingen har lagt opp til årlig rapportering fra noen av selskapene, men dette følges ikke opp. KS anbefaler at kommunestyret årlig får en statusoppdatering for sine selskaper. Noen kommuner løser dette ved å behandle deler

av eierskapsmeldingen årlig (presentasjon av selskaper). Andre kommuner behandler eksempelvis årsrapporter fra selskapene i kommunestyret.

- Det har vært dårlig oppmøte fra Holtålen kommune i eksempelvis IKA Trøndelag IKS sine representantskapsmøter.

2.6 Anbefalinger

Kommunestyret bør:

- Sikre seg tilstrekkelig opplæring om eierstyring
- Avklare eierrepresentantens myndighet og grunnlaget for hvordan eierstyring skal utøves
- Behandle en eierskapsmelding som tilfredsstillende lovkravet, gjerne så tidlig som mulig i valgperioden for å sikre at kommunestyret har et godt styringsverktøy i hele sin periode
- Etablere rutiner som sikrer en årlig statusoppdatering om selskapene
- Etablere rutiner som bidrar til å sikre oppmøte i eierfora i kommunens selskaper.
- Ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv
- Etablere rutiner for å jevnlig vurdere behovet for eiermøter

3 PRINSIPPER FOR EIERSKAP

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om prinsipper for eierskap:

- Har kommunens prinsipper for eierskap blitt fulgt opp?

3.2 Kriterier

Følgende kriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Folkevalgte og administrasjonen skal registrere verv og roller i www.styrevervregisteret.no
- Før kommunen danner et selskap eller går inn på eiersiden i et selskap, skal det analyseres hva kommunen ønsker å oppnå med eierskapet, samt vurdere:
 - Økonomi
 - Styring
 - Rammer i lovverket
 - Egne rammer
- Ved selskapsdannelse eller når kommunen går inn på eiersiden i et selskap, skal det:
 - Utarbeides aksjonær- eller eieravtale
 - Behandle selskapsavtaler og endringer av disse i kommunestyret
- Kommunen skal være en forutsigbar, langsiktig og aktiv eier gjennom å:
 - Fremme eierinteresser gjennom generalforsamling og representantskap
 - Ha overordnede strategier og mål for selskapene
 - Stille krav til resultat og rapportering, og gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten
 - Ha en klar og forutsigbar utbyttepolitikk
- Kommunen som eier skal sørge for riktig kompetanse til styrene i sine innspill til oppnevning av representanter.

Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Funn

3.3.1 Styrevervregisteret

Det er registrert 71 personer fra Holtålen kommune i Styrevervregisteret. Det er både folkevalgte og ansatte i kommunen som er registrert der. Ordfører og varaordfører er blant de

registrerte. De har eksempelvis registrert verv som «folkevalgt», «medlem av kommunestyret og formannskapet», samt andre verv gjennom kommunen og private verv.

Konstituert kommunedirektør er registrert med én rolle; assisterende kommunedirektør i Holtålen kommune. Revisor har søkt opp eventuelle andre roller og aksjeposter på Proff.no. Hun har to aksjeposter som ikke er registrert i styrevervregisteret, men det er mindre andeler i større selskaper som kommunen ikke har noe eierskap i.

3.3.2 Kommunen inn som eier

Ordfører forteller at kommunen ikke har gått inn i nye aksjeselskap i valgperioden 2019-2023. Det har vært noen endringer av selskapsformer og utvidelse av deltakerkommuner. Det har også vært en fisjon i TrønderEnergi og utvidelse av aksjekapitalen i Ålen Aktivum i 2020.

Selskapsavtaler og endringer av disse behandles i kommunestyret, sier ordfører.

Ordfører forteller at det har blitt gjennomført diskusjoner i kommunestyret om hele kommunens tjenesteproduksjon, inkludert eierskapene. I prosjektet «Blanke Ark» har kommunen sett på ulike måter å organisere seg på. Dette har vært oppe i kommunestyret. Prosjektet startet i 2020 og er et forbedringsprosjekt der de prøver å finne ut hva som er det viktigste å jobbe med. Formannskapet er den arenaen som så langt har vært mest brukt tilbake til slike diskusjoner. Dette vil forandres fra høsten 2023 når kommunestyret reduseres til 11 medlemmer.

3.3.3 Kommunen som forutsigbar, langsiktig og aktiv eier

Både ordfører og enhetsleder opplever at Holtålen kommune har en tydelig holdning til sine ulike roller som eier og kunde til samme selskap.

Ordfører og enhetsleder opplever at kommunen kunne hatt bedre strategier for sine selskaper. I eierskapsmeldingen er Ålen Aktivum ikke registrert med annet enn formålet i vedtektene. De opplyser videre at mye gjøres verbalt og ikke skriftlig, og at det med fordel kunne vært mer skriftlighet. Ingen selskap har etterlyst tydeligere føringer fra eier. For de to heleide selskapene er styringen preget av dialog mellom formannskapet og styret. Det har ikke vært så aktuelt å ha dialog med de andre eierne av deleide selskap om strategier og mål. Det er avklart hva selskapene skal holde på med og hva som er intensjonen med selskapet. For plankontoret er det gjennomført slike strategiske diskusjoner.

Ordfører forteller at kommunen ikke har stilt noen krav til resultater fra selskapene sine.

Revisor spurte ordfører og enhetsleder om kommunen har en klar utbyttepolitikk. De fortalte at dette er mest aktuelt for TrønderEnergi. De deltar i eiermøter og kommunene er samstemte

om utbyttensnivået. Kommunen har ikke forventninger om utbytte i de to heleide selskapene, ettersom det ikke er grunnlag for dette i dag.

3.3.4 Riktig kompetanse i styrer

Eierskapsmeldingen legger noen føringer for hva som er viktig å vurdere når man skal finne styrerepresentanter til selskaper. Ved oppnevning skal bl.a. følgende punkter vurderes:

- Behov for kompetanse
- Tidligere erfaring
- Kapasitet til å gjennomføre oppgavene
- Nettverk
- Kjønnssammensetning
- Habilitet, jf. pkt. 2.3.7.

Ordfører forteller at det i forbindelse med styrevalg har blitt gjennomført tverrpolitiske samtaler. Ved valg til styrene i de to heleide selskapene er det fokus på kompetanse. Ordfører er usikker på om listen fra eierskapsmeldingen brukes aktivt. Det er viktig å finne kompetente og komplementære folk til styret, og som ønsker å stå på for selskapene. Det er også viktig å sikre kompetanse innen økonomistyring. Ordfører fungerer som valgkomité i de to heleide selskapene, men dette er ikke formalisert. Han forteller at han forhører seg gjerne både med politikere og administrasjonen for å få innspill til aktuelle kandidater til ulike roller. Dette gjelder i alle tilfeller hvor nye kandidater skal finnes eller vurderes.

Ordfører har vært med i valgkomitéen for FIAS og har i den forbindelse vært i kontakt med andre ordførere.

Ordfører forteller at han har vært styremedlem i Hessjøgruva og Ålen Aktivum, noe som bryter med prinsippene for eierskap. Dette har sin spesielle bakgrunn, men ordføreren har vært tydelig på å ikke være til stede ved politisk behandling av disse selskapene. For Hessjøgruva AS var bakgrunnen interne utfordringer i det forrige styret og dårlig oppfølging under pandemien. Selskapet eier og leaser ut utvinningsrettighetene. Det falt naturlig at kommunen tok ansvar for dette, sier ordfører. Dette mener han har gitt positiv effekt, og prøveboring skal starte opp.

Ordføreren forteller at Ålen Aktivum fikk en økonomisk knekk, det ble aksjeutvidelse, og selskapet hadde behov for administrative ressurser. Det ble avklart med formannskapet at ordfører skulle stille som styremedlem for å få det til å fungere. Daglig leder sa opp, og styret måtte drive selskapet fram til ny daglig leder tiltrådte. Etter god erfaring med styresammensetningen har dette blitt opprettholdt. Ordfører har også vært eierrepresentant,

men valg og gjennomføring av generalforsamling er avklart tverrpolitisk i formannskap. Ordfører har stilt i generalforsamling, og representant fra opposisjonen har bekreftet protokoll.

3.4 Vurdering

Folkevalgte og administrasjonen har registrert verv og roller i www.styrevervregisteret.no.

Mengden registrerte personer, samt at det er registrert mange roller på ordfører og varaordfører, tyder på at kommunen følger eget prinsipp om å registrere seg i styrevervregisteret. Dette bidrar til transparens i hvem som har hvilke roller, og hvor det kan tenkes at inhabilitet er aktuelt å vurdere.

Kommunen har ikke dannet eller gått inn på eiersiden i nye selskap i valgperioden 2019-2023, og det vurderes derfor ikke på dette kriteriet.

Revisor vurderer at kommunen til dels er å anse som en forutsigbar, langsiktig og aktiv eier, men det er ikke forankret tilstrekkelig verken i kommunestyret eller i skriftlige dokumenter.

For å bedre kommunens eierstyring, og bidra til forutsigbarhet og langsiktighet for selskapene, bør kommunen få på plass en eiermelding som sier noe om hvorfor kommunen eier de ulike selskapene. Det vil også være hensiktsmessig å innlemme kommunens eierstrategi for det enkelte selskap her. Kommunen må også ha fokus på å være representert i selskapenes formelle fora.

Kommunen har etablert en praksis for å sikre riktig kompetanse til styrene i sine innspill til oppnevning av representanter.

Det vil være ryddig å formalisere dette skriftlig, samt etablere rutiner for å innhente innspill fra selskapene og/eller styret i selskapene. Noen eiere stiller krav til at styret evaluerer seg selv. I disse styreevalueringene kan eventuelle kompetansebehov avdekkes.

3.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunens prinsipper for eierskap har blitt fulgt opp, men at det er et forbedringspotensial i å formalisere og skriftliggjøre kommunens praksis.

3.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunestyret har et økt fokus på skriftliggjøring, formalisering og politisk behandling av rutiner og praksis for egen eierstyring.

4 OPPFØLGING AV ANBEFALINGER

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om oppfølging av anbefalinger:

- Har kommunen fulgt opp anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum AS?

4.2 Kriterier

I denne problemstillingen undersøker vi om Holtålen kommune har oppfylt anbefalingene gitt i forrige kontroll av Ålen Aktivum AS. I den forrige eierskapskontrollen ble denne anbefalingen gitt:

1. *Holtålen kommune bør igangsette arbeidet med å utarbeide eierskapsmelding for kommunen. Eierskapsmeldingen bør bygge på KS sine anbefalinger og den bør være tydelig på at:*
 - a. *Det etableres eierstrategier for selskaper kommunen eier*
 - b. *Det fastsettes prinsipper for dialog mellom kommunestyret og kommunens eierrepresentant*
 - c. *Det fastsettes kriterier for valg og sammensetning av styrer i selskaper*
 - d. *Det etableres faste rutiner for rapportering til kommunestyret*
 - e. *Det utarbeides en strategi for løpende oppfølging av selskaper kommunen eier*
 - f. *Det utarbeides rutiner som sikrer at kommunens medlemmer i selskapet får nødvendig opplæring*
 - g. *Det utarbeides en strategi for tildeling av oppdrag til selskaper kommunen eier*
 - h. *Det stilles krav om utarbeidelse av etiske retningslinjer i selskaper som kommunen eier.*
2. *Holtålen kommune bør følge opp at prosedyrene i punkt en etableres og blir gjeldende for Ålen Aktivum AS.*

Kriteriet for denne delen av rapporten er dermed:

- Anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum bør være fulgt opp.

Utledningen av kriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Funn

4.3.1 Eierskapsmelding

Som presentert tidligere i rapporten har kommunen behandlet en eierskapsmelding i 2019. Den inneholder ikke en tydelig eierstrategi for det enkelte selskap, og heller ikke formål med eierskapet. Revisor stilte spørsmål om hvordan anbefalingene som ble gitt i forbindelse med kontrollen av Ålen Aktivum har blitt fulgt opp og gjort gjeldende for selskapet. Da fortalte ordfører at eierskapsmeldinga er det man har fått på plass, men at den bør gjøres mer håndterbar og spisset.

Det er ikke etablert en egen strategi for Ålen Aktivum.

4.3.2 Kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentanten

Kommunikasjon mellom kommunestyret og eierrepresentant er omtalt noe. Det står:

«Uavhengig av hvem som representerer eier i eierorganet, bør eventuelle prinsipielle diskusjoner tas av kommunestyret i forkant av møter i de operative eierorganer. Det vil være opp til kommunestyret å ta stilling til hvor mye som skal være forankret eller diskutert i kommunestyret i forkant av behandling i det operative eierorganet. Det er også den enkelte representant sitt selvstendige ansvar å innhente tilstrekkelig informasjon til å kunne utøve sin rolle som eierrepresentant for en kommune i det aktuelle selskapet. Representanten gir skriftlig tilbakemelding til kommunestyret etter møter i eierorganet.»

I kapittel 2 av denne rapporten ser vi at det ikke er et formelt system med rutiner som sikrer informasjon om selskapene til kommunestyret.

4.3.3 Kriterier for valg og sammensetning av styrer i selskaper

I eierskapsmeldingen er det satt noen overordnede føringer hvor hva som skal vektlegges når man finner aktuelle kandidater til styreverv. Disse punktene er gjengitt i kapittel 3.3.4.

I eierskapsmeldingen anbefales det også at det bør velges numeriske vararepresentanter for å sikre kompetanse og kontinuitet i den grad det er mulig. Revisor har ikke undersøkt om det er oppnevnt numeriske vararepresentanter i kommunens selskaper. Det er ikke registrert varamedlemmer i Ålen Aktivum AS i Brønnøysundregistrene.

4.3.4 Rapportering til kommunestyret

I eierskapsmeldingen er det satt forventninger om rapportering fra noen av selskapene, eksempelvis årsrapporter. Ordfører uttaler at kommunen ikke har stilt noen krav til rapportering

fra selskapene sine, med andre ord er ikke forventningen fra eierskapsmeldingen formelt formidlet til selskapene dette gjelder.

4.3.5 Løpende oppfølging av selskaper kommunen eier

Ordfører forteller at løpende oppfølging av selskapene gjøres, men det er ikke i form av en skriftlig strategi. Han mener at oppfølgingen likevel har fungert bra, selv om den kan være tilfeldig og udefinert.

4.3.6 Rutiner som sikrer nødvendig opplæring av kommunens medlemmer i selskaper

For kommunens eierrepresentant har det blitt gjennomført noe folkevalgtopplæring. Ordfører forteller at det delvis sørges for kompetanseoverføring som eierrepresentant fra avtroppende ordfører. Dette avhenger og tilpasses til personens bakgrunn og erfaring.

Ordfører forteller at eier ikke spør selskapene om de har gjennomført styreopplæring. Han forteller at de ser an aktuelle styrekandidater, og det er ingen som tvinges inn i et styre. Når de ser etter aktuelle kandidater, ser de etter noen som kan fylle oppgaven. Kandidater spørres ut ifra kompetanse og bakgrunn til å kunne fylle vervet. Kommunen legger vekt på erfaringsbasert kompetanseoppbygging.

4.3.7 Tildeling av oppdrag

Ordfører forteller at det ikke er utarbeidet en strategi for tildeling av oppdrag til selskaper kommunen eier.

4.3.8 Krav om etiske retningslinjer

Ordfører forteller at kommunen ikke har stilt krav til at det skal utarbeides etiske retningslinjer i selskaper som kommunen eier. I Ålen Aktivum tok styret selv tak i dette.

4.4 Vurdering

Anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum er kun delvis fulgt opp.

Eierskapsmeldingen har noen mangler: en oppdatert og fullstendig oversikt over eierskap, kommunens formål med å eie, samt å bli behandlet minst en gang i løpet av valgperioden. Revisor oppfatter at anbefalingene ikke er gjort gjeldende for selskapet.

Det er ikke etablert rutiner som sikrer kommunikasjon mellom eierrepresentanten og kommunestyret. Dersom kommunestyret hadde tilgang til innkallinger og protokoller til representantskapsmøter, generalforsamlinger og årsmøter, hadde de hatt mulighet til å stille

spørsmål eller legge føringer for eierrepresentantens utøvelse av eierskapet i det enkelte selskap. I eierskapsmeldingen står det at kommunestyret skal ta eventuelle prinsipielle diskusjoner i forkant av møter i generalforsamling o.l. Det vil være vanskelig for kommunestyret å kunne ta stilling til hva som er en prinsipiell sak, og å kunne diskutere i kommunestyret, uten å ha kjennskap til hva som er aktuelle saker. Noen kommuner har innkallinger til slike møter som referatsaker og ordfører orienterer om hva som kommer opp i møtene, både i forkant og etterkant av møtet.

Det er lagt noen føringer for valg av styrerepresentanter i eierskapsmeldingen. Revisor har inntrykk av at dette etterleves i praksis.

Det er satt en forventning om rapportering fra selskapene til kommunestyret i eierskapsmeldingen. Denne forventningen er ikke fulgt opp.

Selskaper følges opp løpende, men det er ikke utarbeidet en strategi for dette, slik anbefalingen i forrige rapport sa.

Det er ikke utarbeidet rutiner som sikrer opplæring av kommunens medlemmer i selskap.

Det er ikke utarbeidet en strategi for tildeling av oppdrag til selskaper kommunen eier.

Kommunen har ikke stilt krav om utarbeidelse av etiske retningslinjer i selskaper de eier, men i Ålen Aktivums tilfelle har styret initiert dette.

4.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen delvis har fulgt opp anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum.

4.6 Anbefalinger

Revisor anbefaler kommunen å:

- Følge opp de anbefalingene som enda ikke har blitt iverksatt.

KILDER

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, FOR-2019-06-17-904

Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven), LOV-2023-06-16-67

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), LOV-2023-06-02-22

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven), LOV-2023-06-02-21

Standard for eierskapskontroll, RSK002 (2020). Hentet fra https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_002_Standard_for_eierskapskontroll_200812.pdf

KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2020). Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>

KS Styrevervregister, www.styrevervregisteret.no

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV KRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. 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. Det skal også etableres kriterier i en eierskapskontroll, jf. RSK002. I denne eierskapskontrollen har vi benyttet oss av følgende kilder til kriterier:

- Aksjeloven
- IKS-loven
- Kommuneloven
- KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Opplæring og informasjon

KS anbefaling nr. 3 sier at kommunestyret bør få tid til kompetanseutvikling knyttet til eierskap for samtlige folkevalgte tidlig i perioden. Dette vil gi kommunestyremedlemmene et kunnskapsgrunnlag som eier av ulike selskapet.

KS anbefaling nr. 7 sier at eierstyring skal utøves innenfor rammene av kommunestyrets vedtak og at eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene. For at kommunestyret skal kunne utøve eierrollen bør det få informasjon om selskapene de eier og informasjon fra selskapene må settes i system. KS anbefaling nr. 7 sier videre at for aksjeselskap og interkommunale selskapet bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet, som forankres i eierskapsmeldingen. Slik kan eier sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

- *Det bør gjennomføres tilstrekkelig obligatorisk opplæring om eierstyring av eide selskap til folkevalgte.*
- *Det bør etableres rutiner som sikrer dialogen mellom kommunestyret som eier og eierrepresentanten.*

Roller, ansvar og myndighet

Kommunestyret er kommunens øverste myndighet og dermed den formelle utøveren av eierskapet. Det er vanlig at kommunestyret velger noen til å representere kommunen i selskapenes eierorganer, og kommunelovens § 5-3 hjemler intern delegasjon fra kommunestyret til andre folkevalgte organ, ordfører eller kommunedirektør.

Eierskapet utøves i eierorganene. Eierorganet i et aksjeselskap er generalforsamling, mens eierorganet i et interkommunalt selskap er representantskap. KS anbefaling nr. 7 sier at som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet. Når en eierrepresentant er valgt til å representere kommunen bør vedkommende møte i eierorganet.

Når kommunestyret velger noen til å representere kommunen i eierorganene, ligger det implisitt at vedkommende skal ivareta kommunens eierinteresser. Kommunestyret kan legge føringer for hvordan dette eierskapet skal utøves. Overordnede føringer legges i kommunens eierskapsmelding. I tillegg kan kommunestyret behandle saker som eierrepresentanten skal følge opp i eierorganene. Kommunestyret kan gi eierrepresentanten bundet mandat. Hvis kommunen legger sterke føringer på et selskap, kan dette hemme selskapets konkurransedyktighet. Eierutøvelsen i eierorganet omfatter fastsettelse av vedtekter (aksjeloven § 5-18, selskapsavtale i IKS-loven § 4), valg av styre (aksjeloven § 6-3, IKS-loven § 10) og fastsettelse av styrets godtgjørelse (aksjeloven § 6-10). I tillegg gir § 5-11 aksjeeierne rett til å få saker behandlet på generalforsamlingen.

Fastsettelse av vedtekter er i aksjeloven og IKS-loven tillagt henholdsvis generalforsamlingen og representantskapet. I interkommunale selskaper tilsvarer selskapsavtalen vedtektene og § 4 i IKS-loven sier at kommunestyret skal vedta avtalen og det kreves tilslutning fra alle deltakere. For interkommunale selskaper er behandlingen av selskapsavtalen i kommunestyrene en betingelse for at selskapsavtalen skal være gyldig.

For aksjeselskaper sier aksjeloven § 5-18 at beslutningen om å endre vedtektene treffes av generalforsamlingen, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov. Når et aksjeselskap stiftes av de som skal tegne aksjer i selskapet, skal det opprettes et stiftelsesdokument som kan inneholde selskapets vedtekter. Det ligger ingen automatikk i at kommunestyret involveres i saker med vedtektsendringer i henhold til aksjeloven, men det kan stilles spørsmål med om dette er en sak som burde vært behandlet ettersom det ikke er en ordinær generalforsamlings sak.

- *Kommunen bør utnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter*
- *Kommunen bør være representert i selskapenes eierfora*
- *Myndigheten til kommunens eierrepresentant bør være tydelig avklart*

Eierskapsmelding

Kommuneloven § 26-1 første ledd setter krav til kommunene at de skal utarbeide en eierskapsmelding minst en gang i valgperioden. Eierskapsmeldingen skal vedtas av kommunestyret. I § 26-1 andre ledd stilles det følgende krav til eierskapsmeldingens innhold:

- Kommunens prinsipper for eierstyring
- Oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser i eller tilsvarende
- Kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheter som nevnes

KS anbefaling nr 16 sier at kommunen bør foreta en prinsipiell avklaring av godtgjøring for styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

- *Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret.*
- *Eierskapsmeldingen skal inneholde: prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap, formål med eierskapet*
- *I forbindelse med eierskapsmeldingen bør kommunen ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv.*

Informasjon

KS anbefaler (nr. 6) at det holdes jevnlig eiermøter mellom kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er et uformelt og uforpliktende møte der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Eierstyring skal formelt skje i representantskapet eller generalforsamlingen.

KS anbefaler (nr. 4) at kommunestyret bør få en årlig rapport om tilstanden (økonomi, spesielle forhold osv.) for selskapene, i tillegg til den pålagte eierskapsmelding i henhold til kommuneloven § 26-1.

- *Det bør avholdes jevnlig eiermøter med selskapene*
- *Kommunestyret bør få en årlig rapport om tilstanden for selskapene*

Kommunens prinsipper for eierstyring

I Holtålen kommunes eierskapsmelding er det fastsatt prinsipper som skal ligge til grunn for kommunens forvaltning av sine selskaper og eiendeler. Prinsippene er inndelt i ulike tema.

Tema 1: Krav til kommunen som eier:

- Det skal være åpenhet rundt Holtålen kommunes eierskap. Eierskapsmelding skal vedtas av kommunestyret og er kommunens strategiske dokument. Folkevalgte og administrasjonen skal bruke www.styrevervregisteret.no for å synliggjøre sine verv og roller.
- Før en mulig selskapsdannelse eller før kommunen går inn på eiersiden i et selskap, skal det i saksbehandlingen analyseres hva kommunen som eier ønsker å oppnå med eierskapet. Følgende forhold skal vurderes:
 - o Rammer i lovverket
 - o Rammer i kommunens retningslinjer (vedtekter for næringsfond, økonomireglement m.v.)
 - o Tjenesten/oppgaveområdet sin egenhet – forpliktelser knyttet til et selskap kontra det å beholde egen beslutningsmyndighet om prioriteringen av ressursbruk.
 - o Økonomisk risiko
 - o Grad av politisk styring og kontroll
 - o Kommunen som arbeidsgiver
- Ved selskapsdannelse eller når kommunen går inn på eiersiden i et selskap gjelder:
 - o Det bør utarbeides en aksjonær-/eieravtale som beskriver forholdet mellom eierne, som regulerer informasjon til eierne utenom representantskap/generalforsamling, selskapets virksomhet og valg av styre. Se også pkt. 2.5.2., siste avsnitt.
 - o Ved kommunal deltakelse i selskapet, skal kommunestyret vurdere om aksjonær-/eieravtale eller vedtekter skal ha med bestemmelser om fullt innsyn for eiernes kontrollorgan.
 - o Selskapsavtaler og endringer av disse skal behandles i kommunestyret
- Kommunen skal være en forutsigbar, langsiktig og aktiv eier. Dette innebærer:
 - o Politiske diskusjoner skal tas i kommunestyret, der hele kommunens tjenesteproduksjon settes i fokus.
 - o Eierinteresser skal fremmes gjennom generalforsamling og representantskap
 - o Eier formulerer overordnede strategier og mål for selskapet. Styret er ansvarlig for måloppnåelse. Eierne skal i samspill med styret og ledelsen sikre god ledelse av selskapet.

- Det bør være bevissthet på skillet mellom rollen som eier og rollen som kunde/bruker dersom kommunen har begge rollene overfor et selskap
- Gjennom krav til resultat og rapportering skal kommunen som eier gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten.
- Det bør utarbeides en klar og forutsigbar utbyttepolitikk
- Kommunen som eier skal sørge for riktig kompetanse til styrene i sine innspill til oppnevning av representanter. Ved oppnevning skal bl.a. følgende punkter vurderes:
 - Behov for kompetanse
 - Tidligere erfaring
 - Kapasitet til å gjennomføre oppgavene
 - Nettverk
 - Kjønnssammensetning
 - Habilitet, jfr. Pkt. 2.3.7.
 - Ved oppnevning av vararepresentanter bør det velges numeriske vararepresentanter for å sikre kompetanse og kontinuitet i den grad det er mulig.

Det er kommunens krav til seg selv som eier som er gjenstand for undersøkelse i denne rapporten. Det er ikke alle prinsippene som er like tydelige eller som har blitt undersøkt andre steder i denne undersøkelsen. Kriteriene reduseres dermed til de prinsippene som er mulige å undersøke innenfor tidsrammen. Kriteriene blir dermed som følger:

- Folkevalgte og administrasjonen skal registrere verv og roller i www.styrevervregisteret.no
- Før kommunen danner et selskap eller går inn på eiersiden i et selskap, skal det analyseres hva kommunen ønsker å oppnå med eierskapet, samt vurdere:
 - Økonomi
 - Styring
 - Rammer i lovverket
 - Egne rammer
- Ved selskapsdannelse eller når kommunen går inn på eiersiden i et selskap, skal det:
 - Utarbeides aksjonær- eller eieravtale
 - Behandle selskapsavtaler og endringer av disse i kommunestyret
- Kommunen skal være en forutsigbar, langsiktig og aktiv eier gjennom å:
 - Fremme eierinteresser gjennom generalforsamling og representantskap
 - Ha overordnede strategier og mål for selskapene

- Stille krav til resultat og rapportering, og gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten
- Ha en klar og forutsigbar utbyttepolitikk
- Kommunen som eier skal sørge for riktig kompetanse til styrene i sine innspill til oppnevning av representanter.

Oppfølging av anbefalinger

Følgende anbefalinger ble gitt i forrige kontroll av Ålen Aktivum AS:

1. Holtålen kommune bør igangsette arbeidet med å utarbeide eierskapsmelding for kommunen. Eierskapsmeldingen bør bygge på KS sine anbefalinger og den bør være tydelig på at:
 - a. Det etableres eierstrategier for selskaper kommunen eier
 - b. Det fastsettes prinsipper for dialog mellom kommunestyret og kommunens eierrepresentant
 - c. Det fastsettes kriterier for valg og sammensetning av styrer i selskaper
 - d. Det etableres faste rutiner for rapportering til kommunestyret
 - e. Det utarbeides en strategi for løpende oppfølging av selskaper kommunen eier
 - f. Det utarbeides rutiner som sikrer at kommunens medlemmer i selskapet får nødvendig opplæring
 - g. Det utarbeides en strategi for tildeling av oppdrag til selskaper kommunen eier
 - h. Det stilles krav om utarbeidelse av etiske retningslinjer i selskaper som kommunen eier
2. Holtålen kommune bør følge opp at prosedyrene i punkt 1 etableres og blir gjeldende for Ålen Aktivum AS.

Dette gir følgende kriterier:

- Anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Ålen Aktivum bør være fulgt opp.

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

RE: Rapport om eierstyring i Holtålen til uttalelse



Arve Hitterdal <Arve.Hitterdal@holtalen.kommune.no>

Til Sunniva Tusvik Sæter

Du videresendte denne meldingen 18.10.2023 08:38.



tir. 17.10.2023 10:05

Hei igjen.

Da har jeg lest gjennom en gang til.

2.3.2 side 15:

Når det gjelder oppmøte i eierfora, så får jeg inntrykk av at oppmøte fra eierrepresentant er noe dårlig – særlig når det er listet opp historikk fra kun to selskap der.

Uten å kunne si det med hundre prosent sikkerhet pr nå, så er det i hovedsak IKA trøndelag vi har hatt manglende oppmøte.

Rørosregionen næringshage er også omtalt, men der er det kun et tilfelle hvor eier ikke har møtt – og da ble det gitt fullmakt til kollega i nabokommune. Uten at det var dramatisk knyttet til dette møtet.

Det kan også sies at ordfører i Holtålen var leder av valgkomite til Næringshagen dette året, og utgjorde valgkomite sammen med den ordføreren som fikk vår fullmakt i møtet.

3.3.4. - side 25:

Der står det at administrasjonen gis mulighet til å komme med innspill til kandidater for Ålen Aktivum.

Det er ikke helt sånn som det står der det var forsøkt formidlet.

Når eierrepresentant, ordfører, skal finne gode kandidater til styrer, så forhører jeg meg gjerne med både politikere og administrasjon. Dette for å få et videre syn på aktuelle kandidater til de ulike rollene.

Dette gjelder ikke bare Ålen Aktivum, det gjelder i alle tilfeller der nye kandidater skal finnes eller vurderes.

Totaliteten i rapporten virker grei for meg. Det var bare de to punktene jeg beit meg merke i. 😊

Vennlig hilsen

HOLTÅLEN KOMMUNE

Arve Hitterdal

Ordfører

Tlf. 950 21 657



Det gjøres oppmerksom om at e-post kan bli journalført som offentlig post i tråd med kommunens rutiner.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

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