

Eierskapskontroll

Revisjonsrapport



Frøya kommune

FEBRUAR 2018

Forord

Denne eierskapskontrollen er gjennomført på oppdrag av Frøya kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2017- februar 2018.

Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt konstruktivt med informasjon i undersøkelsen.

Orkanger, 13.2.2018

Arve Gausen /s/

Ansvarlig forvaltningsrevisor

Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer en gjennomgang av Frøya kommunes system og praksis for eierstyring av de selskaper kommunen har eierinteresser i. Undersøkelsen er et ledd i selskapskontrollen i kommunen.

Frøya kommune, ved kommunestyret, besitter eierposisjon i en rekke selskaper. Det innebærer at kommunestyret må være bevisst de styringsmulighetene som ligger i eierrollen, og utnytte den til det beste for kommunens interesser, innenfor rammene for god eierstyring.

Vi har i denne undersøkelsen sett nærmere på kommunens eierrepresentasjon, kommunikasjon mellom kommunestyret og valgte eierrepresentanter, samt prosessen for valg av styremedlemmer i selskapene.

Kommunestyret i Frøya kommune har behandlet eierskapsmeldingen i 2016, og vil basert på signal fra administrasjonen, få eiermeldingen til ny behandling i løpet av 2018. Eiermeldingen synes å ha et aktivt innhold i henhold til anbefalingene. Vi savner imidlertid en nærmere beskrivelse av når saker knyttet til kommunens eierstyring skal behandles. I tillegg en beskrivelse av hvilket organ som skal behandle disse, i kommunens eiermelding.

Frøya kommune har oppnevnt eierrepresentanter i tråd med anbefalinger med unntak av eierrepresentant og vara til representantskapet i Trondheim Havn IKS. Videre er det sentralt at kommunestyret i sitt vedtak protokollfører navn for eierrepresentanter med vara, ved valg av eierrepresentanter til Interkommunale selskap (IKS).

Revisor finner at kommunikasjonen, i form av styringssignal, mellom kommunestyret og den enkelte eierrepresentant kunne vært bedre. Det savnes et eierutvalg for behandling og utarbeidelse av saker knyttet til kommunens eierstyring.

Frøya kommune behandler tilbakemeldinger fra eiermøter i referatsaker til kommunestyret og har fokus på habilitet i styrende organer. De er videre kjent med prosessen for valg av styremedlemmer i selskaper de har eierinteresser i. Dette legger til rette for å sikre at selskapenes styre besettes med personer med nødvendig kompetanse, basert på selskapenes behov.

Basert på ovenstående vil revisor anbefale at Frøya kommune gjør enkelte forbedringer. Dette gjelder:

- Frøya kommune bør vurdere å oppnevne et eierutvalg, og innføre et årshjul for kommunens eierstyring.
- Kommunestyret oppnevner eierrepresentant med vararepresentant til Trondheim Havn IKS. Videre sikre at valgte eierrepresentanter med vara i IKS, benevnes med navn i vedtaksprotokollen.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Aktivt kommunalt eierskap	8
1.2 Eierskap i Frøya kommune	9
2 Undersøkelsesopplegget.....	10
2.1 Avgrensning.....	10
2.2 Problemstilling	10
2.3 Kontrollkriterier.....	10
2.4 Metode	11
2.5 Høring.....	11
3 Eierstyring i Frøya kommune.....	12
3.1 Eierskapsmelding og revisjon av meldingen	12
3.1.1 Revisjonskriterier.....	12
3.1.2 Data	12
3.1.3 Revisors vurdering	14
3.2 Utvelgelse av eierrepresentanter	15
3.2.1 Revisjonskriterier.....	15
3.2.2 Data	15
3.2.3 Revisors vurdering	16
3.3 Styringssignaler fra kommunestyret til eierrepresentantene	17
3.3.1 Revisjonskriterier.....	17
3.3.2 Data	17
3.3.3 Revisors vurdering	18
3.4 Tilbakemelding fra eierrepresentantene til kommunestyret	19
3.4.1 Revisjonskriterier.....	19
3.4.2 Data	19
3.4.3 Revisors vurdering	20
3.5 Eiers utvelgelse av styremedlemmer, herunder prosess for valg.	21
3.5.1 Revisjonskriterier.....	21
3.5.2 Data	21

3.5.3	Revisors vurdering	23
4	Konklusjoner og anbefalinger	24
4.1	Konklusjoner	24
4.2	Anbefalinger	25
	Vedlegg 1: Høringssvar	26

Tabell

Tabell 1	Aksjeselskaper.....	9
Tabell 2	Oversikt over kommunens eierrepresentanter i følgende selskap	16
Tabell 3	Gjennomførte møter i eierorgan for eide/deleide selskaper.....	19
Tabell 4	Brukes valgkomite i eide/deleide selskaper?.....	22

1 Innledning

Ved brev av 3.10.2017 bestilte Kontrollutvalget i Frøya kommune en eierskapsoppfølging i Frøya kommune. I Kontrollutvalgets vedtak 26/17, fremgår det at de ber Revisjon Midt-Norge undersøke Frøya kommunes eierskapsoppfølging.

I plan for selskapskontroll er følgende beskrevet:

I en eierskapskontroll er det den overordnede eierstyringen som er hovedtema. Det er interessant å belyse om kommunen driver god eierstyring, for eksempel om Eiermelding etterleves, om man har et bevisst forhold til habilitetsbestemmelser og om dialogen mellom kommunestyret og eierrepresentantene er tilfredsstillende.

1.1 Aktivt kommunalt eierskap

Som følge av kommuner og fylkeskommuner i stadig større grad organiserer sin virksomhet i selskaper, har det vært økende oppmerksomhet om kommuners rolle som eier. Kommunesektoren har fått kritikk for å være passive eiere, og det har blitt lagt ned mye arbeid, blant annet fra KS, for å bevisstgjøre kommuner og fylkeskommuner på det ansvaret som ligger i eierrollen.¹ Oppfordringen til kommuner og fylkeskommuner er at de må være bevisste hva de eier, og hvorfor de eier det og hva man ønsker med eierskapet.²

Kommunestyret har i utgangspunktet full beslutningsmyndighet for virksomhet, som er organisert som en del av kommunens organisasjon. Slik er det ikke når virksomhet er organisert i selvstendige rettssubjekt. Da må kommunestyret forholde seg til de styringssystemene som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen, og lovgivningen som regulerer denne. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene disse styringssystemene gir, til å utøve eierstyring.

I selvstendige rettssubjekt skal eierstyringen skje gjennom det øverste eierorganet, generalforsamling for aksjeselskap og representantskap for interkommunale selskap.³ I aksjeselskap og interkommunale selskap skal det velges et styre. Styrets oppgaver er å fastlegge selskapets strategi og å føre tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet forøvrig. Styreverv er personlig, der det påhviler et personlig styreansvar. Et styremedlem skal ivareta selskapets interesser i utøvelsen av vervet.⁴

¹ "Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene", KS 2008

² "Styrings og eierskap i kommunalt eide bedrifter", Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget 2007

³ Resch-Knudsen (2007)

⁴ KS anbefalinger nr. 8 og 9

1.2 Eierskap i Frøya kommune

Frøya kommune har, alene eller sammen med andre, eierinteresser i en rekke selskaper. Disse er i hovedsak organisert som aksjeselskap (AS), interkommunale selskap (IKS) og samvirkeforetak (SA). Kommunens aksjer og andeler er regnskapsført i balansen til kr 19,1 mill. i 2016. Følgende aksjeselskaper har Frøya kommune eierandeler i, ref. kilde årsregnskapet 2016:

Tabell 1 Aksjeselskaper

Selskapsnavn	Eierandel
Trønderenergi AS	2,75 %
Frøya Storhall AS	100 %
Prebio AS	1.527 aksjer
Midt-Norsk Fergeallianse AS	16.66 %
Oi! Trøndersk mat og drikke AS	1 aksje
Trøndersk kystkompetanse AS	17.01%
Destinasjon Trøndelagskysten AS	5 aksjer
DalPro AS	40 %

Følgende interkommunale selskaper har Frøya kommune eierandeler i, ref. kilde årsregnskapet 2016:

Tabell 2. Interkommunale selskaper

Selskapsnavn	Eierandel
HAMOS Forvaltning IKS	9,5 %
Interkommunalt Arkiv IKS	2,41 %
Revisjon Midt-Norge IKS	3,8 %
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	3,8 %
Trondheim Havn IKS	0,01 %

Frøya kommune har også eierandeler i andre foretak, som eksempelvis Storheia borettslag, Sistranda borettslag og Stiftelsen Halten NDM. Disse omhandles ikke i denne undersøkelsen.

Frøya kommune har vedtatt en Eierskapsmelding, som ble vedtatt i kommunestyret 26.5.2016, sak 74. Den beskriver kommunens eierskap, eierinteresser og eierstrategier til eide selskap.

2 Undersøkelsesopplegget

2.1 Avgrensning

Det er bestilt en selskapskontroll i Frøya kommune. Undersøkelsen ser på kommunens system for oppfølging av eierskap i selskaper kommunen har eierandeler i. Kontrollen vil rette seg mot kommunens system for eierstyring.

Undersøkelsen vil begrense seg til gjennomgang av kommunens eierskap i aksjeselskap (AS) og interkommunale selskap (IKS).

Kontrollen vil ikke rette seg mot selskapene, men mot kommunens system for eierstyring, og hvordan denne utføres av eierrepresentant og formidles til eier. Dette vil i praksis si at vi kontrollerer om kommunens eierutøvelse i disse selskapene skjer i tråd med gitte føringer.

2.2 Problemstilling

I samråd med KU har revisjonen funnet frem til følgende problemstilling:

Utøver Frøya kommune sin eierstyring i samsvar med gitte føringer og anbefalinger?

Vi vil vi se på:

- *Eierskapsmelding og revisjon av meldingen*
- *Utvelgelse av eierrepresentanter*
- *Styringssignaler fra kommunestyret til eierrepresentantene*
- *Tilbakemelding fra eierrepresentantene til kommunestyret*
- *Eiers utvelgelse av styremedlemmer, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger*

2.3 Kontrollkriterier

Revisjonskriteriene er aktuelle og autoritative normer som vi vurderer de innsamlede data mot. I denne undersøkelsen er det sentrale utgangspunkt hentet fra Kommuneloven § 6, som bestemmer at kommunestyret er kommunens øverste organ. Det innebærer at det er kommunestyret som er eier i de selskapene kommunen har eierinteresser i.

Kommunens vedtatte eierføringer er også aktuelle, som kriterier å vurdere praksis mot.

KS-anbefalinger for aktivt eierskap er også relevante for undersøkelsen. KS Eierforum har utarbeidet en rekke anbefalinger for aktivt eierskap i kommunesektoren.⁵ Disse anbefalingene er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Kriteriene vil bli utdypet senere i rapporten.

2.4 Metode

Undersøkelsen er bestilt som en eierskapskontroll, og ikke som en fullstendig selskapskontroll, eller en forvaltningsrevisjon i Frøya kommune. Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, har vært veiledende for det arbeidet som er gjort. Standarden sikrer at undersøkelsen utføres i henhold til krav til god kommunal revisjonsskikk.

I denne undersøkelsen har vi innhentet informasjon på følgende måter:

- Intervju med ordfører og økonomisjef
- E-post dialog med administrasjonen
- Gjennomgang av kommunens eierskapsstrategi
- Andre relevante dokumenter for eierstyring

Gjennomgangen av kommunens eierstyring er gjort for å undersøke om disse er i tråd med føringer. Gjennom intervju og dokumentgjennomgang har vi fått informasjon om hvordan prosedyrene og rutinene er fulgt opp i praksis. Referat fra intervju er verifisert av intervjuobjektet.

Eierskapskontroll innebærer således en vurdering av eierskapsutøvelsen, og forhold knyttet til rapportering og informasjonsflyt fra et eierperspektiv. Alle dokumenter som gjelder kommunens eierskap utgjør nødvendige referanser for selskapskontrollen.

2.5 Høring

En foreløpig høringsrapport er oversendt ordfører og rådmannen til høring den 17.1.18. Ordførers hørings svar er vedlagt i rapportens vedlegg 1. Ordfører hadde ingen kommentarer til rapporten og høringsrapporten er ikke endret på dette grunnlaget.

⁵ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak", KS Eierforum, siste versjon november 2015.

3 Eierstyring i Frøya kommune.

I dette kapittelet vil vi undersøke om Frøya kommune følger de rutiner som er vedtatt for eierstyring av de selskapene kommunen har eierandeler i.

3.1 Eierskapsmelding og revisjon av meldingen

3.1.1 Revisjonskriterier

Basert på anbefaling fra KS, nr. 4, bør kommunestyrene fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap, i form av en eierskapsmelding. Det anbefales videre at kommunens eiermelding gjennomgås årlig.

Eierskapsmeldingen bør, i følge anbefalingen fra KS, som minimum inneholde:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og øvrige samarbeidsformer.
2. En gjennomgang av kommunens prinsipper for eierstyring,
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. En drøftelse av formålet med eierskapet og et valg av selskapsstrategi.
5. En beskrivelse av kommunens oppfatning av selskapenes samfunnsansvar, mht. miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

Det er videre behandlet to rapporter fra selskapskontrollen hvor kommunestyret har vedtatt oppfølging av disse i forbindelse med fremlegging av kommunens eiermelding, disse er:

- Selskapskontroll av TrønderEnergi AS, K-sak 40/14
- Selskapskontroll av HAMOS IKS, K-sak 147/16

Oppsummert er kriteriene i denne delen av undersøkelsen at:

- kommunen bør vedta en eierskapsmelding,
- at meldingen revideres / rulleres årlig og
- at meldingen bør ha et visst minimumsinhold.

3.1.2 Data

Årlig behandling av eierskapsmeldingen

Det heter i eierskapsmeldingen til Frøya kommune, pkt. 1.2., at «*Eierskapsmeldingen bør gjennomgås og revideres jevnlig av kommunestyret.*».

Ordfører sier at Eiermeldingen skal rulleres jevnlig og rådmannen følge opp innholdet i denne. Eiermeldingen skal inn i årshjulet til kommunen for å sikre årlig rulling. Rådmannen har frem til i dag utarbeidet forslag til Eiermeldingen for vedtak i kommunestyret. Rådmannen har ikke hatt dialog med politisknivå (eks. eierutvalg) underveis i utarbeidelsen av Eiermeldingen, da kommunen ikke har etablert et eierutvalg.

På spørsmål fra revisor har kommunen ved økonomisjef gitt informasjon om at Eiermeldingen skal revideres på nytt i 2018 og legges frem til behandling i kommunestyret. Verken ordfører eller økonomisjef er kjent med at det er rapportert en oppfølging av selskapskontroll av TrønderEnergi AS og HAMOS Forvaltning IKS, i Eiermelding til kommunestyret.

Eierskapsmeldingen inneholder:

Revisor har foretatt en dokumentgjennomgang av kommunens Eiermelding og sett at den har følgende innhold som er relevant for denne undersøkelsen.

- **1. Innledning**

Her er inntatt hensikten med eierskapsmeldingen. Det heter blant annet:

«Kommunens formål med å eie og hvordan dette eierskapet skal utøves i de ulike selskapene».

Videre: *«En eierskapsmelding vil sikre nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre lokalpolitikernes ansvar».*

- **2. Eierstyring**

Under pkt. 2 om eierstyring har kommunen, pkt. 2.1. og 2.2, beskrevet hvilke motiv en kommune generelt kan ha for sitt eierskap.

Pkt. 2.3. beskrives aktuelle selskapsformer for kommunal virksomhet. Det understrekes at *«Når kommunen legger deler av sin virksomhet til andre selskapsformer som er egne rettssubjekter, skal de styringssystemer som gjelder for vedkommende organisasjonsform følges. For å sikre det demokratiske eierskapet, er det viktig at kommunen etablerer systemer for at vedtak som fattes i de operative eierorganene er forankret i kommunestyret».*

I pkt. 2.4. redegjøres for de ulike roller som inntreer i forbindelse med at kommunen er eier av selskaper og foretak, mens de eierprinsipper kommunen legger til grunn for sitt eierskap, er beskrevet i pkt. 2.5. I pkt. 2.6, hvor gis det en beskrivelse av ulike strategier for eierstyring.

- **3. Oversikt over kommunens aksjer og eierposisjon**

I pkt. 3 gis oversikt over kommunes eierskap.

Under beskrivelsen av de ulike selskaper/ foretak har eierskapsmeldingen inntatt en beskrivelse av bakgrunnen for kommunens eierskap i det enkelte selskap samt eierstrategier.

- 4. Handlingsplan og årshjul for eierstyring

Det er ikke tatt inn en handlingsplan eller et årshjul for eierstyring i kommunens eiermelding, som knyttes til behandling av saker relatert for kommunens eierskap.

3.1.3 Revisors vurdering

Årlig gjennomgang av eierskapsmelding

Revisor ser at Frøya kommune har fastsatt i eierskapsmelding at denne skal rulleres «*jevnlig*», uten at det her er angitt noe om hyppighet. Anbefalingen fra KS er årlig gjennomgang av eierskapsmelding, i den hensikt å bidra til å bevisstgjøre kommunestyret, i forhold til sin rolle som eier. Dette bør Frøya kommune ta i betraktning ved avgjørelsen av hvor hyppig eierskapsmeldingen bør opp til behandling i kommunestyret. Videre sikre at det gis en tilbakemelding på rapportene knyttet til selskapskontroll av TrønderEnergi AS og HAMOS Forvaltning IKS i revidering av eiermeldingen, i samsvar med kommunestyrets egne vedtak.

Eierskapsmeldingens innhold

Eierskapsmeldingen har et aktivt innhold slik revisor ser det, der også kommunens intensjon og hensikt bak eierskapet er behandlet. Det gir grunnlag for kommunestyret til å drøfte bakgrunnen for at man har eierandeler i det enkelte selskap. Videre drøfte hvilke politiske mål man ønsker å oppnå ved å være eier i selskapet, samt strategier for eierstyring. Her savnes det en beskrivelse av et årshjul for kommunens eierstyring, som beskriver når og hvem som skal behandle saker knyttet til kommunens eierstyring.

3.2 Utvelgelse av eierrepresentanter

3.2.1 Revisjonskriterier

Kommunens myndighet ligger i utgangspunktet hos kommunestyret. Underliggende organer i kommunen må få myndigheten delegert, dersom kommunestyret ønsker at organet eller personer skal utøve myndighet. Når kommunen er eier og deltager i et foretak må en fysisk person bli gitt fullmakt til å opptre på vegne av kommunen i eierorganet. Det viktigste enkeltelement når det gjelder fullmakt, er å avgi stemme på vegne av kommunen. I tråd med kommuneloven § 6, må fullmakten gis av kommunestyret, som kommunens øverste organ.

KS har i sine anbefalinger om kommunalt eierskap, nr. 7, fremholdt at kommunestyret bør oppnevne sentrale politikere som selskapets eierrepresentanter i eierorganet (generalforsamling / representantskap). Det fremgår videre av anbefalingen at man med dette, vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet/foretaket.

Det er kommunestyret som vedtar valgte eierrepresentanter⁶ i interkommunale selskaper (IKS), i hvert enkelt selskap. Det skal videre velges like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Her skal vedtaket vise til navnet til den som delegeres fullmakt fra kommunestyret. Det er ikke adgang til å møte med fullmakt i eierorganet til IKS.

3.2.2 Data

Revisjonen har gått gjennom kommunens delegasjonsreglement, vedtatt i K-sak 142/14. I punkt 3.2.2 delegering av myndighet til ordfører, vises det til følgende:

... Representere kommunen ved generalforsamlinger, årsmøter o.l. der det ikke er oppnevnt spesielle representanter som har fått møte- og representasjonsrett.

Ordføreren kan bemyndige andre til å delta/representere kommunen.

I eierskapsmeldingen for Frøya kommune for 2016 fremkommer det at: «Ordfører er gjennom delegasjonsreglementet/egne vedtak, kommunens representant i operative eierorganer, med mindre annet er bestemt av kommunestyret.»

⁶ Lov om interkommunale selskaper, § 6.

Ordfører sier at hun deltar ofte i eiermøter til eide selskaper, gjennom delegert myndighet fra kommunestyret. I dette ligger det en mulighet for videre delegering til andre, der ordfører ikke har mulighet til å delta, ofte varaordfører.

Revisjonen har mottatt oversikt over hvem som er oppnevnt som eierrepresentant for Frøya kommune i følgende selskaper, inntatt i tabell nedenfor:

Tabell 2 Oversikt over kommunens eierrepresentanter i følgende selskap

Selskap	Navn	Verv
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	Eierrepresentant: Ordfører Vara: Varaordfører	Eierrepresentant og vara valgt i K-sak 134/15
Revisjon Midt-Norge IKS	Eierrepresentant: Ordfører Vara: varaordfører	Eierrepresentant og vara valgt i K-sak 25/16
Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	Eierrepresentant: Kristin Reppe Størø Vara: 1. Frode Larsen, 2. Annie Sørdal	Eierrepresentant og vara valgt i K-sak 139/15
HAMOS Forvaltning IKS	Eierrepresentant: Berit Flåmo Vara: 1. Pål Terje Bekken, 2. Arvid Hammernes	Eierrepresentant og vara valgt i K-sak 156/15
Trondheim Havn IKS	Berit Flåmo har deltatt i representantskapets møter.	Eierrepresentant og vara er ikke valgt i kommunestyret
Trønderenergi AS	Ordfører Berit Flåmo	Eierrepresentant
Frøya Storhall AS	Formannskapet	Generalforsamling (100 % eid)
Prebio AS	Ordfører Berit Flåmo	Eierrepresentant
Midt-Norsk Fergeallianse AS (Etablere ferge drift mellom Aure og Hitra)	Ordfører Berit Flåmo	Eier/styrerepresentant
Oi! Trøndersk mat og drikke AS	Ordfører Berit Flåmo	Eierrepresentant
Trøndersk kystkompetanse AS	Ordfører Berit Flåmo	Eierrepresentant
Destinasjon Trøndelagskysten AS	Ordfører Berit Flåmo	Eierrepresentant
DalPro AS	Ordfører Berit Flåmo	Eierrepresentant

Kilde: Frøya kommune

3.2.3 Revisors vurdering

Kommunestyret har foretatt en generell delegasjon til ordfører, med fullmakt til å representere kommunen i de selskapene der kommunen har eierinteresser. Revisjonen finner at Frøya kommune oppfyller de føringer som ligger i anbefalingene fra KS.

Det er ikke valgt eierrepresentant og vararepresentant for representantskapet i Trondheim havn IKS av kommunestyret, noe som strider med lovkrav til dette. Videre er navnet til

personen som vedtas som eierrepresentant og vara til IKS som skal protokollføres, og ikke eks. ordfører/varaordfører som ble gjort i K-sak 134/15 og 25/16, dette strider med lovkravet.

3.3 Styringssignaler fra kommunestyret til eierrepresentantene

3.3.1 Revisjonskriterier

I KS anbefaling nr. 7, vises det til at eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. Den nærmere samhandling mellom kommunestyret og eierrepresentanten er ikke regulert.

Eierstyring av selskapene skal skje gjennom eierorganet for selskapene. For selskapsformene AS og IKS heter det i anbefalingene, at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet. Hensikten med en slik kommunikasjon er å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring.

For å få til slik kommunikasjon er det behov for systemer for at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet, særlig ved stemmegivning.

3.3.2 Data

I eierskapsmeldingen pkt. 2.3.7 vises det til at *«Den eller de valgte representantene eller fullmektigen i eierorganet skal utøve den respektive eiers, det vil si kommunestyrets, interesser i selskapet.»*.

Videre heter det at for å *«sikre det demokratiske eierskapet, er det viktig at kommunen etablerer systemer for at vedtak som fattes i de operative eierorganene er forankret i kommunestyret.»*

I eierskapsmeldingen pkt. 2.4 fremgår at: *«Delegert myndighet skal utøves innenfor vedtatte rammer, samt andre føringer fastsatt av kommunestyret. Saker av stor prinsipiell og politisk betydning skal forelegges kommunestyret. 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, for å kunne utøve sin rolle som eierrepresentant for en kommune i det aktuelle selskapet.»*

Det er også vist til at: «*Man kan politisk behandle saker på forhånd som skal opp i generalforsamlingen, men generalforsamlingen må aksepteres som selskapets øverste organ*».

Kommunestyret har gitt generelle eiersignaler gjennom eierskapsmeldingen. Der har hvert selskap blitt gjenstand for selvstendig vurdering.

Ordfører sier at det er klare føringer for eierstrategier i eiermeldingen til kommunen. Det har ikke vært behov for å hente inn signaler i forkant av eiermøter. Selskapene med stor eierinteresse, (TrønderEnergi AS, DalPro AS, HAMOS Forvaltning IKS) er i kommunestyret og orienterer om utfordringer, endringer og drift av selskapene. Der gis det mulighet for spørsmål fra kommunestyrets representanter ved behov. Dette gir kommunestyret god informasjon om de viktigste eierskapene i kommunen. Det har ikke vært et stort behov for å innhente signaler fra kommunestyret i denne fasen. Det er sjeldne møter i kommunestyret, så det er videre vanskelig å gjennomføre en god dialog med kommunestyret, i forkant av eiermøter.

3.3.3 Revisors vurdering

Eierstrategiene ivaretar signaler i eiermøter der kun de fast angitte sakene skal behandles og hvor eiermeldingen gir tydelige eiersignaler.

Revisor merker seg at Frøya kommune ikke har valgt et eget eierutvalg. Det er heller ikke etablert et fast system for politisk involvering i forkant av eiermøter. Revisor er ikke trygg på at de mer generelle anvisninger i eierskapsmeldingen gir eierrepresentanten tilstrekkelig trygghet ved stemmegivning i konkrete saker som settes til behandling i generalforsamling / representantskap. Dette gjelder spesielt i prinsipielle saker som har betydning for kommunens eierskap, hvor eierstrategiene ikke avklarer disse.

3.4 Tilbakemelding fra eierrepresentantene til kommunestyret

3.4.1 Revisjonskriterier

KS anbefaler at kommunestyret sikrer seg anledning til å gi eierrepresentantene styringssignaler i forkant av eiermøtene. I forlengelsen av dette, er det behov for et system for at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i etterkant av eiermøter. Ved slik toveis kommunikasjon kan man oppnå det som er hensikten, nemlig å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring.

Eierskapsmeldingen, kap 4, omhandler rapportering tilbake til eier. Det heter at «*Representanter til generalforsamling eller representantskap avgir skriftlig rapport etter eiermøtene, og denne refereres til kommunestyret på førstkommende møte.*»

Det er også av sentral betydning at dokumentene (protokoller fra eiermøter) arkiveres på en måte som gjør det enkelt å finne tilbake til dem.

3.4.2 Data

Revisor har mottatt følgende oversikt over protokoller fra gjennomførte eiermøter i 2016 og 2017 i et utvalg av selskaper, som er arkivert i kommunen, se tabell:

Tabell 3 Gjennomførte møter i eierorgan for eide/deleide selskaper

Selskap	Gjennomførte møter i generalforsamling/representantskap - 2016	Gjennomførte møter i generalforsamling/representantskap - 2017
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	26.9.16-25.4.16	28.8.17-28.2.17
Revisjon Midt-Norge IKS	26.9.16-25.4.16-14.3.16	27.3.17
Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	29.4.16	25.4.17
HAMOS Forvaltning IKS	7.11.16	24.4.17
Trønderenergi AS	10.5.16	15.5.17
Prebio AS	27.10.16	26.1.17
Oi! Trøndersk mat og drikke AS	29.4.16	10.5.17
DalPro AS	27.4.16	

Ordfører opplyser i intervju at de store selskapene er i kommunestyret og orienterer. Alle protokoller fra eiermøter legges til orienteringssaker i kommunestyret. Det kan også gis en kort orientering fra møtene i kommunestyret ved behov. Kommunen har rutiner og system for å

arkivere protokollene i det elektroniske saksbehandlingssystemet, og legge disse frem som orienteringssak i kommunestyret. Ordfører mottar alle protokoller fra eiermøter, og sender dem til arkivering i kommunens sak- og arkivsystem. Dokumentasjonen er tilgjengelig for eks. revidering av eierskapsmelding eller andre saker tilknyttet eierstyringen.

3.4.3 Revisors vurdering

Ovenstående data viser at Frøya kommunestyre blir orientert i etterkant av eiermøter, noe som samsvarer med KS anbefalinger til eierstyring. Videre viser ovenstående at eierdokumenter blir arkivert i kommunens elektroniske saksarkiv, noe som også er anbefalt.

3.5 Eiers utvelgelse av styremedlemmer, herunder prosess for valg.

3.5.1 Revisjonskriterier

En av eiernes viktigste oppgave er å sikre at selskapenes styre består av medlemmer som til sammen besitter slik kompetanse som selskapet har behov for.⁷ Det er dette som kalles komplementær kompetanse.

KS anbefaler at prosessen med utvelgelse av styrekandidater gjennomføres ved bruk av valgkomite. Prosessen bør beskrives i selskapenes vedtekter. Valgkomiteen bør gi skriftlig begrunnelse for sin innstilling til styrevalg, med grunnlag i det mandatet komiteen er gitt.

Videre anbefaler KS at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. I forlengelsen av dette anbefales at ordfører og rådmann ikke bør være medlemmer av styret i selskaper der kommunen har eierandeler, i den hensikt å unngå hyppig forekommende habilitetssituasjoner.

Oppsummerte kriterier for undersøkelsen:

- Arbeidet med styrevalg må vedtektsfestes ved bruk av valgkomite
- Kommunen må sikre system for å unngå inhabilitet, og unngå at ordfører og rådmann velges som styremedlemmer i selskaper der kommunen har eierinteresser.

3.5.2 Data

Valg av styremedlemmer til eide selskaper – kompetanse og prosess

Revisor har bedt kommunen gi tilbakemelding på om kommune er kjent med prosessen for valg av styremedlemmer i utvalgte eide/deleide selskaper. Tilbakemeldingen er fremstilt i tabell, på neste side.

⁷ KS anbefaling nr 9, 10 og 12

Tabell 4 Brukes valgkomite i eide/deleide selskaper?

Selskap	Vedtøktfestet bruk av valgkomite
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	Ja
Revisjon Midt-Norge IKS	Ja
Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS	Ja
HAMOS Forvaltning IKS	Ja
Trønderenergi AS	Ja
Prebio AS	Ja
Oi! Trøndersk mat og drikke AS	Ja
DalPro AS	Nei

Kilde: Frøya kommune

Tabellen viser at kommunen er kjent med hvordan styremedlemmene i eide selskaper velges, noe ordfører bekrefter.

Frøya kommune har i sin eierskapsmelding, pkt. 2.5.1, vist til at:

Kommunen som eier skal sørge for riktig kompetanse til styrene i sin oppnevning av representanter.

- *Det nedsettes en valgkomite som skal håndtere valg og supplering i løpet av valgperioden, utover de valg som gjøres i forbindelse med konstitueringen. Valgkomiteen skal bestå av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder.*
- *Ved oppnevning skal bl.a. følgende punkter vurderes:*
 - *Behov for kompetanse*
 - *Tidligere erfaring*
 - *Kapasitet til å gjennomføre oppgavene*
 - *Nettverk*
 - *Kjønns sammensetning*
 - *Habilitet, jf. Pkt. 2.3.7*

Ordfører sier videre at der kommunen selv velger styremedlemmer, velges disse i formannskap/kommunestyret. De som velges har en interesse og kompetanse i selskapet de er valg til. Det gjennomføres en ny vurdering av når styremedlemmer velges på nytt. Viktig at styrerepresentanter er engasjert i styrearbeidet til selskapet.

Sikre habilitet i styret

I kommunens eiermelding, pkt. 2.3.7, fremgår at: *Habilitet/inhabilitet må vurderes når aktive folkevalgte (medlemmer av eksisterende folkevalgte organ) sitter i styret for selskapene. Inhabiliteten kan oppstå i kommunestyret/i de folkevalgtes behandling av saker som gjelder selskapene. Dette reguleres av forvaltningslovens § 6 og aksjelovens § 6-7.*

I intervju med revisjonen opplyser ordfører at det er noen styremedlemmer som sitter i formannskap/kommunestyre. De melder seg inhabil ved saker som omhandler selskapet i politiske organ, noe det er system på i politiske utvalg, ut fra ordførers oppfatning.

Ordfører viser til et eksempel på hvor kommunestyret vurderer habilitet, jf. sak 102/17 - DalPro AS – søknad om kommunal lånegaranti. Der viser protokollen fra saken at tre av kommunestyrets medlemmer ba om sin habilitet vurdert, grunnet de enten var styremedlem eller vara til styret i DalPro AS. Alle ble funnet inhabil til behandling av saken i kommunestyret, ifølge protokollen.

Videre opplyser ordfører at kommunestyrets representanter har fått opplæring i habilitetsreglene. Kommunestyrets representanter og ansatte er oppfordret til å oppdatere sine verv og bindinger i styrevervregisteret.

3.5.3 Revisors vurdering

Frøya kommune er kjent med prosessen for hvordan styremedlemmer velges i selskaper kommunen har eierinteresser i. Det er likevel ett selskap som ikke har valgkomite, noe som bør ha kommunens oppmerksomhet.

Revisor legger merke til at kommunen er opptatt av spørsmål om habilitet og har fokus på det i kommunestyret. Kommunen er også klar over de habilitetsutfordringer som følger med, dersom sentrale politikere skulle bli valgt som medlem av et selskaps styre. Registrering i styrevervregister er med på å sikre at vedtak blir fattet av habile representanter.

4 Konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

I forhold til problemstillingen, om kommunen følger vedtatte rutiner for eierstyring, finner revisor at:

- Frøya kommune har vedtatt en eierskapsmelding. Kommunen vil rullere denne så ofte det anses hensiktsmessig. Det bemerkes at KS anbefaler at rullering bør skje årlig. Det er videre vedtatt oppfølging av to selskapskontroller av kommunestyret i kommunens Eiermelding, som ikke er blitt gjennomført.
- Eierskapsmeldingens innhold oppfylder KS sine anbefalinger, men det savnes en beskrivelse av årshjul for kommunens eierstyring i denne.
- Frøya kommune har oppnevnt eierrepresentanter i tråd med anbefalinger, med unntak av eierrepresentant og vara til representantskapet i Trondheim Havn IKS. Det er videre manglende protokollføring av navn for valg av eierrepresentanter med vara, i Revisjon Midt-Norge IKS og Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS.
- Frøya kommune har etablert system for å gi eierrepresentantene styringssignal gjennom Eiermeldingen. Spørsmålet er om eiersaker som behandles utover disse følges gått nok opp i kommunen. Kommunen har ikke etablert et politisk eierutvalg til å behandle slike saker.
- Frøya kommune behandler systematisk tilbakemeldinger fra Eiermøter i referatsaker til kommunestyret, noe som samsvarer med anbefalingene.
- Frøya kommune er kjent med prosessen for valg av styremedlemmer i selskaper de har eierinteresser i.
- Frøya kommune har fokus på habilitet i styrende organer.

4.2 Anbefalinger

Basert på ovenstående konklusjoner vil revisor anbefale at Frøya kommune gjør enkelte forbedringer. Dette gjelder:

- Frøya kommune bør vurdere å oppnevne et eierutvalg, og innføre et årshjul for kommunens eierstyring.
- Kommunestyret oppnevner eierrepresentant med vararepresentant til Trondheim Havn IKS. Videre sikre at valgte eierrepresentanter med vara i IKS, benevnes med navn i vedtaksprotokollen.

Vedlegg 1: Høringssvar

Fra Ordfører

Hei.

Jeg har ingen kommentarer.

God helg!

Vennlig hilsen



Frøya kommune

Berit Flåmo
Ordfører



Postadresse: Postboks 2565 7735 Steinkjer
Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no