

# Eierstyring

Kongsberg kommune



# Sammendrag

Viken kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Kongsberg kommune gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens eierstyring. Følgende problemstillinger er vedtatt:

1. I hvilken grad er eierskapsmeldingen i samsvar med lovkrav og anbefalinger på området?
2. I hvilken grad følger kommunen opp vedtatte retningslinjer for eierstyring?

Vi har gått gjennom kommunens eierskapsmelding og andre saksdokumenter, hatt samtaler med kontaktperson i administrasjonen, ordføreren og rådmannen.

## Eierskapsmeldingen

Når det gjelder den første problemstillingen, som gjelder eierskapsmeldingen isolert sett, er det vår vurdering at den er i samsvar med kommunelovens krav.

Eierskapsmeldingen ivaretar delvis gjeldende anbefalinger om god praksis for eierstyring.

På flere punkter den i samsvar med anbefalingene. For eksempel gir meldingen uttrykk for forventninger til styrene, at ordfører i hovedsak møter i selskapenes eierorganer og forventninger om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.

På noen punkter er eierskapsmeldingen taus. Vi viser her særlig til at selv om eierskapsmeldingen har klare forventninger til selskapene, sier meldingen ikke noe om hvordan dette konkret skal formidles ut til selskapet, eller hvordan selskapene systematisk skal rapportere.

Og på noen punkter har kommunen valgt en annen løsning enn det KS anbefaler. Her nevner vi særlig at kommunen ikke opererer med tradisjonelle valgkomiteer for det enkelte selskap, men med politisk valg nemnd (gruppeledere og ordfører) som innstiller til kommunestyret om valg til styrer i både foretak og heleide aksjeselskaper. Dette er valg som kommunen for så vidt har anledning til å gjøre, men vi gjør oppmerksom på at de avviker fra det som er anbefalt som god praksis på området.

## Eierstyringen i praksis

Når det gjelder den andre problemstillingen, som gjelder eierstyringen i praksis, er det vår vurdering at kommunen delvis etterlever de sentrale retningslinjene for eierstyring som kommunestyret har gitt uttrykk for i eierskapsmeldingen. Det er ikke systematisk utarbeidet eierstrategier, konkrete resultatmål (eller utbyttepolitikk) for alle kommunens selskaper.

Samtidig blir det i løpende dialog med enkelte selskaper gjort mer enn eierskapsmeldingen i seg selv forventer. Det er etablert faste møteplasser for enkelte selskaper, men ikke alle. Dette er både

møteplasser der folkevalgte deltar, og møteplasser for administrasjonen alene. Vi framhever særlig at det for to selskaper, KKE KF og Kongsberg tomteselskap AS, er utstrakt kontakt, at det for flere andre er kontakt gjennom formannskapets årlige eiermøter, og for selskaper med mindre eierposisjoner er kontakten mindre.

I rapportens kapittel 6.3 drøfter vi flere spørsmål som oppstår på grunn av kommunens (lovlige) valg om å bruke politisk valg nemnd ved innstilling til styreverv, og tradisjonen med å rekruttere styremedlemmer blant de folkevalgtes rekker: Åpenhet, arbeidsmengde for politisk valg nemnd, forutsetningene for å kunne gjøre systematiske styreevalueringer, samt spørsmål om rolleforståelse og partitilhørighet m.m.

#### Anbefalinger

Vi har ikke gjort funn som innebærer brudd på kravene i kommuneloven, men peker på eierskapsmeldingen på noen punkter avviker fra anbefalinger om god eierstyring, og at eierstyringen i praksis dels avviker fra det kommunen selv har vedtatt i sin eierskapsmelding.

Eierskapsmeldingen skal revideres høsten 2020. Revisjonen lar rapportens innhold stå som påpekninger av forhold vi mener bør drøftes nærmere i dette arbeidet, framfor å formulere anbefalinger som kan forstås som forslag om hvilke konkrete løsninger Kongsberg kommune bør velge i framtiden.

Rådmannen og ordføreren har begge hatt utkast til rapport til uttalelse, og har avgitt felles uttalelse som følger rapporten som vedlegg.

# Innhold

1.	Innledning .....	8
1.1.	Bakgrunn for prosjektet .....	8
1.2.	Problemstillinger .....	8
2.	Metode .....	8
3.	Revisjonskriterier .....	10
4.	Kort om kommunens eierskap og -melding.....	11
4.1.	Kongsberg kommunes eierskap.....	11
4.2.	Om strukturen i Kongsberg kommunes eierskapsmelding .....	12
5.	Vurdering av eierskapsmeldingen .....	13
5.1.	Er eierskapsmeldingen i samsvar med lovens krav? .....	13
	Eierskapsmelding .....	13
	Eierskapsmeldingens innhold.....	14
5.2.	Er eierskapsmeldingen i samsvar med anbefalinger på området? .....	16
	Årlig behandling av eierskapsmeldingen .....	16
	Folkevalgtopplæring.....	17
	Sentrale folkevalgte .....	17
	Kommunikasjon mellom kommunen og selskaper .....	17
	Eiermøter .....	18
	Etiske retningslinjer i selskapene .....	19
	Valgkomite i selskapene .....	19
	Kjønnsrepresentasjon i selskapenes styre .....	20
	Kommunens forventninger til styrene .....	21
	Godtgjøring av styreverv .....	21
	Registrering av styreverv .....	22
6.	Kommunens Eierstyring i praksis.....	23
6.1.	Eierstrategi og styringssignaler .....	23
6.2.	Etablerte kommunikasjonsformer mellom selskaper og kommunestyret .....	25
6.3.	Andre forhold: Styrevalg og styreevaluering.....	27
	Innledning .....	27
	Ordføreren opplyser.....	28
	Rådmannen opplyser.....	28
	Åpenhet.....	29
	Arbeidsmengde og ivaretagelse av kompetansekrav i eierskapsmeldingen.....	29
	Styreevaluering .....	30
	Rolleforståelse, partitilhørighet m.m. ....	30
7.	Oppsummering, konklusjon og anbefalinger .....	32
7.1.	Eierskapsmeldingen: Oppsummering.....	32
7.2.	Eierstyring i praksis: Oppsummering .....	33
7.3.	Anbefalinger.....	33
	Referanser .....	35
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra ordfører og rådmann .....	36

Vedlegg 2 – Revisjonskriterier problemstilling 1.....	37
Vedlegg 3 – Revisjonskriterier problemstilling 2 .....	42
Vedlegg 4 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon .....	44



# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Kongsberg kommune vedtok i sitt møte 11. februar 2020 at Viken kommunerevisjon IKS (VKR) skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av kommunens generelle arbeid med eierstyring av sine selskaper.

Kongsberg kommune har utarbeidet eierskapsmelding, sist behandlet av kommunestyret 11. januar 2017 (sak 5/17). Eierskapsmeldingen omtaler (blant annet) hvilke krav kommunen stiller til seg selv som eier, og hvilke forventninger kommunen har til sine selskaper og andre virksomheter der kommunen deltar. Eierskapsmeldingen viser at kommunen pr. januar 2017 er eier (eller deltaker) i 21 selskaper/ virksomheter, inkludert kommunale foretak og stiftelser.

## 1.2. Problemstillinger

Kontrollutvalget har vedtatt følgende problemstillinger for eierskapskontrollen:

1. I hvilken grad er eierskapsmeldingen i samsvar med lovkrav og anbefalinger på området?
2. I hvilken grad følger kommunen opp vedtatte retningslinjer for eierstyring?

Den første problemstillingen retter seg inn mot selve eierskapsmeldingen som selvstendig dokument. Den andre problemstillingen retter seg inn mot kommunens egen oppfølging av sine selskaper og andre virksomheter, og om denne i praksis er i samsvar med det eierskapsmeldingen fastsetter.

Eierskapskontrollen er en generell og noe overordnet gjennomgang, der revisjonen først og fremst baserer seg på opplysninger kommunen selv sitter på, og ikke tar sikte på å innhente opplysninger fra de selskaper og virksomheter kommunen har eier- eller deltakerinteresser i.

# 2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*<sup>1</sup> som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Faktainformasjonen som er presentert i dette prosjektet, er hentet inn gjennom dokumentanalyse av:

---

<sup>1</sup> Vedlegg 4 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon



- Kongsbergs kommunes eierskapsmeldingen (tre versjoner; 2009, 2015 og 2017)
- Saksframleggene til kommunestyrets behandling av eierskapsmeldingen, og protokollene fra behandlingen
- Enkelte andre saksdokumenter fra folkevalgte organer, herunder møter i politisk valgmennd.

Videre har vi har hatt samtaler med:

- Kontaktperson i administrasjonen, oppnevnt av rådmannen. Hensikten med samtalen var blant annet å innhente informasjon om historikken rundt eierskapsmeldingen og eierstyringen i Kongsberg kommune generelt.
- Ordføreren, som møter i eierorganer på kommunens vegne, og kjenner eierstyring fra formannskapet som eierutvalg, og fra politisk valgmennd. Hensikten med samtalen var særlig å belyse kommunikasjonen mellom kommunen og selskapene der de folkevalgte, samt drøfte spørsmål knyttet til praksis ved innstilling og valg til selskapsstyrer.
- Rådmannen. Hensikten med samtalen å var særlig å belyse kommunikasjonen mellom kommunen og selskapene utenom møter i eierorganer (generalforsamling og representantskap).

Det er skrevet referat fra samtale, som intervjuobjektene har hatt til gjennomlesning og godkjenning.

Revisjonens vurdering er at faktainformasjonen vi har samlet inn er tilstrekkelig i bredde og kvalitet til å kunne gi svar på de problemstillingene som er vedtatt i mandatet for forvaltningsrevisjonen.

Et utkast til rapport har blitt oversendt ordføreren og rådmannen til uttalelse. Deres uttalelser er vedlagt rapporten.

### 3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Som kilder for revisjonskriteriene har vi i skilt mellom problemstilling 1 og 2.

**Problemstilling 1** retter seg mot kommunens eierskapsmelding, og hvorvidt denne er i samsvar med lovkrav og anbefalinger på området. Her finner vi grunnlaget for revisjonskriteriene i kommuneloven av 2018 sine krav til kommunenes eierskapsmeldinger, og i KS sine anbefalinger om «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll».

**Problemstilling 2** retter seg mot om kommunen selv følger opp vedtatte retningslinjer for eierstyring. Her finner vi grunnlaget for revisjonskriteriene i kommunens egen eierskapsmelding. Enkelt sagt er spørsmålet om kommunen gjør det kommunen selv har sagt den skal gjøre.

Revisjonskriteriene presenteres løpende i kapitlene 5 og 6.

Utleddningen av revisjonskriteriene følger i vedlegg til rapporten.

## 4. Kort om kommunens eierskap og -melding

Som bakgrunn for drøftingene i kapittel 5 og 6, gjengir vi her kort sentrale opplysninger om hva Kongsberg kommune eier, og om strukturen i kommunens eierskapsmelding.

### 4.1. Kongsberg kommunes eierskap

Basert på kommunens eierskapsmelding, supplert med oppdaterte opplysninger fra administrasjonen, har Kongsberg kommune eierskap i følgende selskaper og andre virksomheter:

Aksjeselskaper og samvirker	Kommunale foretak
AS Kongsberg tomteselskap (100 %)	Kongsberg kommunale eiendom KF
Kongsberg energiselskap AS (100 %)	KF Kongsberg kino
ASVO Kongsberg AS (100 %)	Knutepunkt Kongsberg KF
Haukeliveien AS (3,3 %)	Interkommunale selskaper
Vardar AS (b-aksjer nylig konvert til a-aksjer)	Viken kommunerevisjon IKS (8 %)
Glitre Energinett AS (11,91 %)	Vestviken 110 Sentral IKS (8,6 %)
Filmparken AS (0,035 %)	Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark (IKA Kongsberg) (3,9 %)
ABG Sundal Collier Holding ASA (0,0013 %)	
Kongsberg Næringsforum SA (6,03 %)	Interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27
	Kongsbergregionen
Stiftelser	Kongsbergregionen IKT
Kongsberg vandrerhjem	
Kongsberghallen	

Endringer i eierskapet fra den oversikten som går fram av gjeldende eierskapsmelding (2017) er at kommunen har solgt seg ut av KKPE AS, Buskerud Kommunerevisjon IKS har blitt til Viken kommunerevisjon IKS, skatteoppkreveren går til staten, Kommunenes Opplæringskontor i Buskerud har gått fra å være interkommunalt selskap til vertskommunesamarbeid, og i kraftkonsernet Vardar har kommunens B-aksjer blitt til A-aksjer etter at Buskerud fylkeskommune opphørte å eksistere.

## 4.2. Om strukturen i Kongsberg kommunes eierskapsmelding

Kongsberg kommunes eierskapsmelding har 8 kapitler:

- Kapittel 1-4 inneholder generell informasjon om hensikten med en eierskapsmelding, begrunnelse for å organisere kommunal virksomhet i selskaper e.l., faktorer som spiller inn i valg av type organisasjonsform.
- Kapittel 5 inneholder Kongsberg kommunes prinsipper og krav til et godt eierskap:
  - o Kapittel 5.1 inneholder kommunens krav til seg selv som eier
  - o Kapittel 5.2 inneholder kommunens generelle krav til sine selskaper m.m.
  - o Kapittel 5.3 omtaler kommunens krav til selskapenes styrer
- Kapittel 6 inneholder selskapsoversikt, i tabellform.
- Kapittel 7 er vedlegg som inneholder nærmere opplysninger om kommunens enkelte selskaper, kommunale foretak, kommunale samarbeid og stiftelser.
- Kapittel 8 er vedlegg som inneholder nærmere opplysninger om ulike former for selskapsorganisering m.m. for kommunal virksomhet.

## 5. Vurdering av eierskapsmeldingen

Dette kapitlet fokuserer på følgende problemstilling:

1. I hvilken grad er eierskapsmeldingen i samsvar med lovkrav og anbefalinger på området?

I kapittel 5.1 vurderer vi eierskapsmeldingen opp mot lovkrav, i kapittel 5.2 opp mot anbefalinger på området. Revisjonskriteriene er presentert samlet i kapittel 3, og utledningen av dem følger i vedlegg til rapporten.

Hvert underkapittel innledes med det revisjonskriteriet, deretter relevante faktaopplysninger og til slutt revisjonens vurdering.

Det er viktig å merke seg at ved utledningen av revisjonskriterier om anbefalinger på området (god praksis for Eierstyring), har revisjonen tatt som utgangspunkt de sentrale anbefalingene fra KS, og lagt til grunn at det bør gå fram av kommunens eierskapsmelding hvordan kommunen stiller seg til disse, og hvordan de i praksis skal etterleves.

### 5.1. Er eierskapsmeldingen i samsvar med lovens krav?

Eierskapsmelding

**Revisjonskriterium:**

Kommunen skal ha eierskapsmelding, som kommunestyret skal behandle minst en gang i valgperioden.

**Fakta:** Kongsberg kommune har eierskapsmelding. Den har blitt behandlet av kommunestyret i 2009, januar 2015 og januar 2017.

**Vurdering:** For ordens skyld presiserer vi at lovkravet om at kommunene skal ha eierskapsmelding kom først med kommuneloven av 2018, som trådte delvis i kraft ved konstituering av nye kommunestyre etter lokalvalget høsten 2019.

Kongsberg kommune har hatt eierskapsmelding i 10 år forut for dette. Meldingen har blitt en gang i valgperioden 2007-2011, en gang i valgperioden 2011-2015 og en gang i valgperioden 2015-2019. Med andre ord i samsvar med det som nå har blitt lovkrav.

Eierskapsmeldingens innhold

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene

**Fakta – prinsipper for eierstyring og kommunens krav til seg selv:**

Kongsberg kommunes eierskapsmeldingens kapittel 5 har overskriften «*Prinsipper og krav til et godt eierskap*», og har to underkapitler. Ett om hvilke krav kommunen bør stille til seg selv som eier (kapittel 5.1), og ett om hvilke krav kommunen bør stille til selskapene sine (5.2). I kapittel 5.3 kommer kommunens forventninger til selskapsstyrene til uttrykk.

Kommunens krav til seg selv som eier er omtalt slik (her noe forkortet av revisjonen):

- Det skal være åpenhet rundt kommunens eierskap. Her nevnes meroffentlighet, åpenhet rundt valg av styremedlemmer og åpenhet rundt godtgjørelse til styret.
- Før opprettelse av selskaper må kommunen analysere hva den ønsker å oppnå ved å opprette et selskap, framfor å drive aktiviteten innenfor tradisjonell etatsorganisering. Tilsvarende analyse bør gjøres ved utarbeiding av eierstrategi.
- Eier skal fremme sine interesser i eierorganet (generalforsamling og representantskap). Politisk vedtatt eierstrategi binder kommunens representanter i eierorganer.

Videre under kommunens krav til seg selv, er det omtalt at kommunen som eier bør gi klare mål for selskapene, og at styrene er ansvarlig for å realisere disse:

- Eierskapet bør være forutsigbart og langsiktig.
- Eierne skal i samspill med styret og ledelse sikre god ledelse av selskapet.
- Aktiv eierstyring krever tverrpolitisk forståelse av hvorfor kommunen er engasjert i selskapet.
- Eier bør utforme en styreinstruks som beskriver styrets mandat og sammensetning, styremøtets forretningsorden, hvilke saker som skal styrebehandles, saksbehandlingsregler og regler for informasjonsutveksling mellom styremøtene.
- Klart skille mellom eier og kunde/ bruker for å unngå mistanke om at et selskap hvor kommunen står som eier får fordeler i forhold til andre selskap, at det stilles lave krav fra eier eller at selskapet er tildelt ressurser som gir ekstra konkurransefortrinn.

- Om selskapet skal utføre kommunale oppgaver etter egenregiprinsippet eller konkurranseeksponeres, bør framgå tydelig av selskapets vedtekter eller selskapsavtale.
- Ved tjenesteleveranse fra selskapet til de samme eierkommunene bør det stilles krav om tjenesteavtale.
- Gjennom krav til resultat og rapportering skal eier gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten. Det må utarbeides konkrete og klare resultatmål for det enkelte selskap (økonomi, kundetilfredshet, HMS-etterlevelse, likestillingskrav i styrende organer m.m.)
- Det bør utarbeides en klar og forutsigbar utbyttepolitikk for de selskaper der dette er aktuelt.

Til sist av de krav kommunen stiller til seg selv (punkt 5 og 6) som eier, kommer:

- At kommunen skal ha en felles eierskapsmelding.
- Omtale av krav til rådmannen.

#### Fakta – prinsipper for eierstyring og kommunens krav til selskapene:

I eierskapsmeldingens kapittel 5.2 er det omtalt at kommunens krav til selskapene vil avhenge av hva kommunen vil med hvert enkelt selskap. Deretter er det gitt noen generelle krav som stilles til kommunens selskaper, uavhengig av formål og organisering:

- Kommunens selskaper skal drives etter prinsippet om samfunnsansvarlig forretningsdrift (ansvar som går ut over kortsiktig profitt).
- Kommunens selskaper skal driftes slik at hensynet til innbyggernes behov blir ivaretatt.
- Ivaretagelse av etikk, miljø, og sosiale forhold skal inngå i selskapenes strategi.
- Kommunens selskaper skal ha et godt omdømme.
- Selskapets åpningsbalanse skal være tilpasset selskapets formål og selskapets situasjon.
- Styret skal, overfor selskapets leder, på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle i spørsmål om service, kontroll, strategi og ressursituasjon.

Detaljene i noen av disse punktene kommer vi tilbake til nedenfor.

I eierskapsmeldingens kapittel 5.3 er det omtalt kommunens krav til selskapenes styrer. Styret bør:

- Tilrettelegge for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.
- Fastsette en årlig plan for sitt arbeid hvor det legges vekt på selskapets mål, strategi og oppfølging av dette.
- Utarbeide plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere sin egen virksomhet.
- Bevisstgjøre nye styremedlemmer hvilket ansvar og hvilken rolle som følger av å være styremedlem.

Videre omtales kompetansekrav og krav til styremedlemmers egenskaper.

### Fakta – oversikt over selskaper og formål:

Kongsberg kommunes eierskapsmeldings kapittel 6 inneholder en selskapsoversikt. I vedlegg (Appendix I, eierskapsmeldingens kapittel 7) finnes dessuten nærmere beskrivelse av de enkelte selskaper.

Eierskapsmeldingen opererer med ulike kategorier formål med kommunens eierskap i de ulike selskapene:

- FORL: Forvaltnings: Lovpålagt forvaltningsoppgave.
- FOR: Forvaltning- og tjenesteproduksjon, ikke lovpålagt.
- POL: Politisk formål: Deltakelse gjennom politiske føringer, politisk ønske om kommunal (del)innflytelse.
- NÆR: Næringsinteresse: Etablert for å løse oppgaver med eiendom/ samfunnsutvikling som formål.
- FIN: Finansielt: Skal gi kommunen positiv avkastning over tid.

### Vurdering: Revisjonen konstaterer at:

- Eierskapsmeldingen omtaler kommunens prinsipper for eierstyring.
- Viser oversikt over kommunens eierskap.
- I vedlegg omtaler det som må anses som det enkelte selskaps formål.

Revisjonens vurdering er at eierskapsmeldingen er i samsvar med lovens krav.

## 5.2. Er eierskapsmeldingen i samsvar med anbefalinger på området?

Årlig behandling av eierskapsmeldingen

### Revisjonskriterium:

Kommunestyret bør behandle eierskapsmeldingen årlig.

**Fakta:** Kommunestyret har behandlet eierskapsmeldingen i 2009, 2015 og 2017.

**Vurdering:** Kommunen har ikke behandlet eierskapsmelding så hyppig som KS-anbefalingene legger opp til. Årlige behandlinger av eierskapsmeldinger vil bidra til hyppigere og bedre informasjonsflyt til



hele kommunestyret. Både når det gjelder hvilke forventninger kommunen som eier har, og dessuten er det mulig benytte eierskapsmeldingen (deler av den) som rapporteringskanal tilbake til kommunestyret om hvordan selskapene har forholdt seg til eiers forventninger i året som har gått.

Folkevalgtopplæring

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør omtale kommunens system for kurs eller eierskapsseminarer for folkevalgte.

**Fakta:** Folkevalgtopplæring er ikke nevnt i eierskapsmeldingen.

**Vurdering:** På dette punktet er eierskapsmeldingen ikke i samsvar med revisjonskriteriet. Det vil styrke eierskapsmeldingens omtale av hvilke forventninger kommunen har til seg selv (som i dag er regulert i kapittel 5.1), dersom det reguleres hvordan kommunen ønsker og forventer at de folkevalgte skal få informasjon om eierstyring og eieroppfølging av kommunens selskaper.

Sentrale folkevalgte

**Revisjonskriterium:**

Som hovedregel bør sentrale folkevalgte representere kommunen i selskapenes eierorganer.

**Fakta:** Revisjonen har fått opplyst at ordfører møter for kommunen i nær sagt alle generalforsamlinger og representantskapsmøter.

**Vurdering:** Revisjonskriteriet er oppfylt.

Kommunikasjon mellom kommunen og selskaper

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til kommunikasjon mellom kommunen og selskapenes eierorganer.

**Fakta:** Eierskapsmeldingen regulerer i kapittel 5.1 kommunens forventninger til seg selv som eier. Kapittel 5.2 gir uttrykk for kommunens forventninger til selskapene. Eierskapsmeldingen sier ikke noe om hvordan forventningene i kapittel 5.2 skal kommuniseres ut til selskapene, eller hvordan selskapene skal rapportere på eiers forventninger.

Administrasjonen har opplyst at i 2017 fikk kommunenes selskaper oversendt eierskapsmeldingen, og selskapene ble da bedt om å gå gjennom meldingen og ta den til etterretning.

**Vurdering:** Eierskapsmeldingen gir klart uttrykk for hvilke forventninger kommunen har. Dette har vi sett på i kapittel 5.1 ovenfor. Ett eksempel er at ivaretagelse av etikk, miljø, og sosiale forhold skal inngå i selskapenes strategi.

Men meldingen sier ikke noe konkret om hvem som har ansvar for å formidle eiers forventninger ut til selskapene, hvordan det skal gjøres, hvor hyppig det skal følges opp, eller hvordan og hvor ofte selskapene skal rapportere tilbake til eier på måloppnåelse. Revisjonens vurdering er at eierskapsmeldingen på dette punktet ikke er i samsvar med revisjonskriteriet. Klarere regulering i eierskapsmeldingen ville kunne bidra til fastere og mer systematisk informasjonsflyt mellom kommunen som eier og selskapene.

Eiermøter

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til gjennomføring av eiermøter. I eiermøter bør representanter fra eierne, styret og daglig leder for selskapet delta.

**Fakta:** Eierskapsmeldingen omtaler ikke eiermøter, dvs. møter utenom møter i generalforsamling og representantskap.

**Vurdering:** På dette punktet er ikke eierskapsmeldingen i samsvar med revisjonskriteriet. Dersom eierskapsmeldingen sier noe om hvorvidt kommunen i det hele tatt forventer at det gjennomføres eiermøter i tillegg til generalforsamlinger og representantskapsmøter, vil det klargjøre forventningene til både selskapenes styrer og daglige ledelse, og til ordfører, som møter i de fleste eierorganer og naturlig vil møte i eiermøtene også. Eierskapsmeldingen kan også regulere i hvilke selskaper kommunen forventer gjennomføring av eiermøter (ikke nødvendigvis alle), og om ønskelig også hva som naturlig skal være tema på slike eiermøter.

Vi kommer i kapittel 6 tilbake til hvordan praksis for eierskapsmøter rent faktisk er.

## Etiske retningslinjer i selskapene

### Revisjonskriterium:

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til at styret utarbeider og reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

**Fakta:** Eierskapsmeldingen sier at kommunen forventer at kommunens etiske retningslinjer legges til grunn av selskapene (kapittel 5.2, punkt 3). Det er også sagt at ivaretagelse av etikk, miljø og sosiale forhold skal inngå i selskapenes strategier.

**Vurdering:** Selv om eierskapsmeldingen ikke direkte sier at eier forventer at *styrene* utarbeider etiske retningslinjer, er revisjonens vurdering at forventningen om at kommunens etiske retningslinjer skal legges til grunn, ivaretar formålet og funksjonen bak revisjonskriteriet.

Det kan likevel være behov for at styret i det enkelte selskap utarbeider etiske retningslinjer som i enda større grad er tilpasset det konkrete selskapets virksomhet. Revisjonen har ikke undersøkt i hvilken grad kommunens ulike selskaper har gjort det, men vi peker på at eierskapsmeldingen ikke spesifikt forventer det.

## Valgkomite i selskapene

### Revisjonskriterium:

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens syn på hvordan det skal innstilles til valg av styremedlemmer i kommunale selskaper. Det er anbefalt med valgkomiteer for det enkelte selskap.

**Fakta:** Det går fram av eierskapsmeldingen kapittel 5.3 at:

- I foretak og stiftelser skal medlemmer velges direkte av kommunestyret, etter innstilling fra politisk valgmennd.
- I heleide aksjeselskaper velges styret av generalforsamling (ordfører) etter innstilling fra kommunestyret. Det enkelte selskaps vedtekter skal ha bestemmelser om styret mht. valg og funksjonstid.

Revisjonen har fått opplyst at praksis er at politisk valgnemnd (ordfører og gruppeledere) innstiller til kommunestyret om styremedlemmer i både foretak og aksjeselskaper.

**Vurdering:** Eierskapsmeldingen er for så vidt i samsvar med revisjonskriteriet, ved at meldingen gir uttrykk for hvordan kommunen organiserer innstilling og valg av styremedlemmer til kommunale selskaper.

Men det er på det rene at organiseringen Kongsberg kommune har valgt, ikke er i samsvar med det som er anbefalt fra KS på området, som er uttrykk for god praksis innenfor eierstyring og selskapsledelse. KS anbefaler tradisjonelle valgkomiteer, dvs. en valgkomitee *for hvert selskap*, som rapporterer *direkte til generalforsamlingen* for det aktuelle selskap, med innstilling til valg av styremedlemmer.

Kongsberg kommune har på sin side valgt en annen modell, ved at politisk valgnemnd, bestående av sentrale folkevalgte, har i oppgave å innstille *til kommunestyret* om valg til styreposisjoner i *samtlige* foretak og heleide aksjeselskaper.

Vi kommer i kapittel 6 tilbake til dette og enkelte andre spørsmål ved dagens praksis for rekruttering av styremedlemmer.

Kjønnsrepresentasjon i selskapenes styrer

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk kommunens forventninger om balansert kjønnsrepresentasjon i styret.

**Fakta:** I eierskapsmeldingens kapittel 5.3, som regulerer eiers forventninger til selskapsstyrene, er det vist til at «offentlige eide selskap er underlagt lov om likestilling mellom kjønnene når det gjelder valg av styrer».

**Vurdering:** Selv om balansert kjønnsrepresentasjon ikke er nevnt i den bokstaverte listen i kapittel 5.3 som viser eiers forventning til styret, må teksten likevel leses slik at kommunen forventer at kravet til balansert kjønnsrepresentasjon ivaretas.

Sammensetning av styret er imidlertid ikke opp til styret selv, men til eier i generalforsamling, og slik sett kan det være vel så naturlig å regulere kravet til balansert kjønnsrepresentasjon i den delen av eierskapsmeldingen som omtaler kommunens krav til seg selv som eier.

Kommunens forventninger til styrene

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til at styret har rutiner og tiltak som sikrer styrets kompetanse, eksempelvis årlig egenevaluering, ekstern styreopplæring, styreinstruks og årlig plan for styrets arbeid.

**Fakta:** Det går fram av eierskapsmeldingen kapittel 5.3 at styret bør:

- Tilrettelegge for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.
- Fastsette en årlig plan for sitt arbeid hvor det legges særlig vekt på selskapets mål, strategi og oppfølging av dette.
- Utarbeide plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere sin egen virksomhet.
- Bevisstgjøre nye medlemmer hvilket ansvar og hvilken rolle som følger av å være styremedlem.

Under kommunens forventninger til seg selv (5.1.2 punkt 4d) er det nevnt at kommunen som eier bør utarbeide styreinstruks for styrenes arbeid.

**Vurdering:** VKR konstaterer at kommunen gjennom eierskapsmeldingens har gitt uttrykk for forventninger om til selskapenes styrer og hvordan styrene skal sikre eget arbeid og egen kompetanseutvikling.

Vi legger til at vi oppfatter det som vanlig praksis at selskapsstyrer selv fastsetter instruks for sitt arbeid (styreinstruks), ikke at eier gjør det, slik det legges opp til i eierskapsmeldingen.

Godtgjøring av styreverv

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens syn på nivå på godtgjøring av styreverv.

**Fakta:** Eierskapsmeldingen regulerer ikke direkte det generelle nivået på styrehonorarer, men i kapittel 5.2 punkt 5d heter det at «lønns- og incentiv ordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapningen. Hovedprinsippet bør være at selskapene kommunen eier bør følge den kommunale lønnsstrategien.»

Revisjonen har fått opplyst at for Kongsberg kommunale eiendom KF er det vedtatt av kommunestyret i 2001 (sak 26/01) at styreleders honorar skulle være kr 50 000,- pr år, nestleder

25 000,- og medlem kr 20 000,- og at beløpet deretter skulle indeksreguleres årlig. Det er opplyst at de to andre kommunale foretakene har om lag samme praksis.

**Vurdering:** Eierskapsmeldingen gir signaler om hvor selskapene generelt bør legge seg mht. lønns- og incentivordninger, men gir ikke retningslinjer for nivå styrehonorarer. Slike retningslinjer kan være nyttig, for eksempel i situasjoner der generalforsamling skal fastsette styrehonorarer i aksjeselskaper.

Registrering av styreverv

**Revisjonskriterium:**

Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger om at alle som påtar seg styreverv bør registrere seg på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)

**Fakta:** Eierskapsmeldingen sier ikke noe om hvorvidt kommunen forventer at styreverv registreres på [styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no).

For ordens skyld nevnes at enkle stikkprøver gjennomført av revisjonen (oppslag på [styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)) indikerer at registeret er i relativt aktiv bruk blant ansatte og folkevalgte i Kongsberg kommune.

**Vurdering:** Systematisk registrering vil være med på å styrke åpenheten rundt forvaltningen av kommunens eierskap, som er ett av kravene kommunen stiller til seg selv som eier, jf. eierskapsmeldingen kapittel 5.1.

Her hører det med å nevne at styreposisjoner uansett er registrert i Brønnøysundregistrene, og er relativt enkelt søkbare i flere åpne verktøyer på nett. [Styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no) gir likevel enklere og bedre samlet oversikt dersom man ønsker oversikt over selskaper og styreposisjoner m..m i kommunal sektor.

## 6. Kommunens eierstyring i praksis

Dette kapittelet fokuserer på følgende problemstilling:

### 2. I hvilken grad følger kommunen opp vedtatte retningslinjer for eierstyring?

Til denne problemstillingen har revisjonen tatt utgangspunkt i noen sentrale punkter i kommunens eierskapsmelding, særlig kapittel 5 som regulerer kommunens forventninger til seg selv og forventningene til selskapene.

I samsvar med mandatet, er undersøkelsene gjort på generelt og overordnet nivå, der revisjonen først og fremst baserer seg på opplysninger kommunen selv sitter på, og ikke har gjennomført utstrakt informasjonsinnhenting fra de selskaper og virksomheter kommunen har eier- eller deltakerinteresser i. Nærmere undersøkelser av konkrete selskaper kan kontrollutvalget vurdere på et senere tidspunkt.

I kapitlene 6.1 og 6.2 ser vi nærmere på eierstrategi og styringssignaler og deretter etablerte kommunikasjonsformer mellom selskaper og kommunen.

I kapittel 6.3 omtaler vi noen spørsmål som oppstår som følge av Kongsbergs kommunes praksis ved valg til styrer i kommunale selskaper.

### 6.1. Eierstrategi og styringssignaler

#### Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha utarbeidet selskapsvise styringssignaler i form av eierstrategier, konkrete resultatkrav, utbyttepolitikk e.l.

**Fakta:** Eierskapsmeldingen gir uttrykk for kommunens generelle eierskapspolitikk. I vedlegg til eierskapsmeldingen er det en selskapsoversikt som kort omtaler det enkelte selskaps formål m.m.

Kommunestyret har ikke vedtatt egne, selskaps-spesifikke eierstrategier for alle kommunens selskaper. Administrasjonen har opplyst at det for noen selskaper ligger forventninger og signaler i selskapets vedtekter, eller i konkrete kommunestyresaker, typisk ved opprettelse av selskapet.

Ordfører har opplyst at det generelt varierer noe mellom selskapene hvor konkrete forventninger kommunen har stilt. Selskapene med 100 prosent eierskap får størst oppmerksomhet. I en viss utstrekning har kommunen gitt signaler og forventninger gjennom behandling av enkeltsaker behandlet i kommunestyret. Slike saker kan ha sin bakgrunn i initiativ fra selskapet selv, for eksempel i utbyggingssaker.

Selskapsoversikten i eierskapsmeldingen kapittel 6 inneholder en tabell med nøkkelopplysninger om de enkelte selskapene. Som en illustrasjon har vi nedenfor et utsnitt som viser hvilke nøkkelopplysninger som er med, og med opplysninger om tre selskaper:

Selskap	klasse	Eierandel	bidrag fra kommune 2015	Utbytte til kommune. 2015
<b>Aksjeselskaper og samvirker</b>				
KKPE AS	NÆR.	40%		
AS Kongsberg tomteselskap	FIN/POL	100 %	-	-
Kongsberg energiselskap AS	NÆR/POL	100 %		963 126 (Konsesjonskraftavgift)

Som en illustrasjon av oppbygningen og detaljnivået i vedlegget med nærmere beskrivelse av selskapene, har vi tatt inn følgende utsnitt om Kongsberg energiselskap AS:

### 7.1.2 Kongsberg energiselskap AS, EA 100 %

Formål: Arbeide aktivt for en økonomisk sunn og miljømessig forsvarlig utnyttelse av kommunens energiressurser, herunder drive kjøp og salg av energi i kraftmarkedet. Drive annen virksomhet i forbindelse med dette, herunder utnytte kommunens fallrettigheter og delta i andre selskaper med lignende virksomhet. Forvalte selskapets bygg- og eiendomsmasse på en forsvarlig måte, både mht. forvaltning, drift, utvikling og vedlikehold (FDUV). Som hovedregel skal 40 % av årets overskudd utbetales til eier, i form av utbytte, renter på ansvarlig lån, eller på annet vis, forutsatt selskapets finansielle situasjon kan understøtte dette. (Vedtektenes §2)

**Vurdering:** Revisjonens vurdering er at kommunen i eierskapsmeldingen har stilt krav til seg selv som foreløpig ikke etterleves i praksis. Dels sikter vi til at eierskapsmeldingen flere steder bruker begrepet eierstrategi på måter som vi leser slik at kommunen har tatt mål av seg til å utarbeide selskapsvise eierstrategier. Slike eierstrategier har ikke blitt utarbeidet.

Men først og fremst sikter vi til at eierskapsmeldingen sier at det må utarbeides konkrete resultatmål til det enkelte selskap, med tilhørende rutiner for rapportering. Resultatmålene kan rette seg mot ulike forhold; økonomi, kundetilfredshet, HMS-etterlevelse, likestillingskrav i styrende organer m.m.



Slike konkrete resultatmål har i liten grad blitt utarbeidet, i alle fall ikke systematisk for alle selskaper. Etter samtaler med ordføreren og rådmannen legger vi likevel til grunn at det særlig for KKE KF og Kongsberg tomteselskap AS er relativt tett og detaljert dialog om selskapenes drift og selskapenes mål.

Eierskapsmeldingen regulerer ikke hvem som har ansvar for å utarbeide konkrete resultatmål til det enkelte selskap. Revisjonen ser det som klart at selv om ordfører representerer kommunen i eierorganer, så har det ikke vært meningen å gi ordfører fullmakt til selv å utarbeide konkrete resultatmål til selskapene. Eierskapsmeldingen legger heller ikke ansvaret eksplisitt hos rådmannen. Heller ikke ansvaret for å formidle konkrete resultatmål er klart plassert. Men som nevnt sendte administrasjonen eierskapsmeldingen til kommunens selskaper i 2017.

Riktignok er det slik at vedlegg 1 til eierskapsmeldingen for *noen* selskaper har omtale av selskapets formål m.m., til dels også forventninger om utbytte. Utsnittet om Kongsberg Energiselskap AS ovenfor kan tjene som eksempel på det. Samtidig ser revisjonen det som klart at det samme vedleggets innhold for *andre* selskaper igjen, ikke har et innhold som sier noe om strategi eller konkrete resultatmål.

Revisjonens konklusjon er at praksis pr. i dag ikke er i samsvar med de ambisjoner kommunen har i eierskapsmeldingen, og da er revisjonskriteriet ikke oppfylt.

## 6.2. Etablerte kommunikasjonsformer mellom selskaper og kommunestyret

### Revisjonskriterium:

Kommunen bør ha etablert faste rapporteringsformer som sikrer informasjonsflyt om kommunens forventninger og selskapenes resultater.

**Fakta:** Ordfører har opplyst at selskapene rapporterer slik de skal gjennom årsmelding som behandles i generalforsamling, der ordfører møter for kommunen.

Kommunestyret behandler selv årsregnskap og årsmeldinger for de kommunale foretakene.

Ordfører har videre opplyst:

- I tillegg gis det informasjon i eiermøter i formannskapet. Men når det gjelder selskapenes konkrete rapportering på de forventningene kommunen har gitt uttrykk for i eierskapsmeldingen, har man nok fortsatt en vei å gå. Når eierskapsmeldingen skal revideres høsten 2020, er det viktig å gå gjennom dette med selskapene. Ett viktig tema her er åpenhet. Pr. i dag er bare de kommunale foretakene som har offentlig tilgjengelig informasjon om møteplaner, styresaker m.m. på foretakenes nettsider. Ordfører vil følge opp også andre selskaper enn de kommunale foretakene på dette området.

- Videre har formannskapet (som eierutvalg) eiermøter med ledelsen i enkelte av kommunens selskaper. Dette skjer i forkant av generalforsamling, og generalforsamlingsdokumentene er tilgjengelige.
- I tillegg til formannskapets eiermøter, avholdes også dialogmøter med noen av selskapene. Her deltar ordfører, varaordfører, rådmann, styreleder og daglig leder i selskapet. Dette gjelder særlig KKE KF og Kongsberg Tomteselskap AS, og ordningen skal brukes i ASVO også. Dialogmøtene er nyttige arenaer for informasjonsutveksling mellom selskap og eier, og en mulighet til å ligge i forkant av utviklingen.
- Dessuten er det noe direkte kontakt mellom rådmannen og selskapsledelsen i enkelte selskaper. Som følge av dialogmøtene med deltakelse fra folkevalgte, har også den direkte dialogen mellom selskapene og kommunens administrasjon bedret seg.

Rådmannen har også opplyst at selskapene inviteres en gang i året til eiermøte med formannskapet, i forkant av generalforsamlinger. Her redegjør selskapene for sin virksomhet og sine mål. Dette er også forumet der ordfører får sine fullmakter til generalforsamlingene.

Rådmannen har videre opplyst at kommunen har mest direkte kontakt med KKE KF og Kongsberg Tomteselskap AS. For KKE KF sin del, har rådmannens ledergruppe møter med selskapsledelsen hver sjettede uke, for å holde hverandre gjensidig orientert. Også tomteselskapet er det jevnlig møter med, men ikke så systematisk som med KKE KF. Den regelmessige kontakten med KKE KF var etablert før sittende rådmann tiltrådte. Senere har hun tatt initiativ til kontakten også med tomteselskapet. Selskapene og kommunen har sterk gjensidig interesse av å holde hverandre orientert.

Sakspapirer til formannskapets møte 27. mai 2020 viser at følgende selskaper holdt orienteringer:

- Kongsberg kommunale eiendom KF
- Kongsberg kino KF
- Knutepunkt Kongsberg KF
- Glitre Energi Nett Holding AS
- Kongsberg Tomteselskap AS
- Kongsberg Energiselskap AS
- ASVO Kongsberg AS

Administrasjonen har opplyst at alle selskaper i januar 2017 fikk tilsendt eierskapsmeldingen, med anmodning om at styrene gjorde seg kjent med innholdet m.m.

**Vurdering:** Revisjonens vurdering er at praksis for kommunikasjon mellom kommunen og selskapene delvis er i samsvar med revisjonskriteriet.

Vi legger til grunn at selskapslovgivningens krav til selskapenes årlige rapportering til generalforsamling, er ivarettatt. Videre vedtar kommunestyret selv årsmeldinger for Kongsberg kommunes tre kommunale foretak.

Det er etablert faste møteplasser som involverer folkevalgte gjennom formannskapetets årlige eierskapsmøter med selskapene. I mai 2020 møtte kommunens tre foretak, alle de heleide aksjeselskapene, samt Glitre Energinett AS, der Kongsberg kommune eier snaut 12 prosent. Dette innebærer at enkelte selskaper der kommunens eierandel er ikke ubetydelig, ikke møtte til formannskapetets eiermøte. Som eksempel viser vi til kraftkonsernet Vardar, der kommunens b-aksjer nylig ble konvertert til a-aksjer. Kongsberg kommune har om lag 12 prosent eierskap i konsernet.

Videre er sentrale folkevalgte involvert i dialogmøter med to sentrale selskaper; KKE KF og Kongsberg tomteselskap AS. Og på administrativt nivå er det hyppig direkte kontakt med de samme to selskapene.

Det er positivt at administrativ ledelse og ordføreren har sett behov for disse møteplassene med sentrale selskaper.

Samtidig kan det ikke ses bort fra at det kan være behov for hyppig kontakt også med flere selskaper enn i dag.

Vi minner om at eierskapsmeldingen ikke omtaler formannskapetets eiermøter med selskapene (se kapittel 5.2), eller at formannskapet i det hele tatt har rolle som eierutvalg. Eierskapsmeldingen omtaler heller ikke dialogmøtene mellom enkelte selskaper og kommunens administrative og politiske ledelse, eller den direkte dialogen mellom rådmannens stab og ledelsen i enkelte selskap.

Det kan være en risiko for at hensikten med de ulike møteplassene – og kommunens deltakeres mandat – ikke blir tilstrekkelig forankret i kommunestyret. Kommunestyret har ikke i eierskapsmeldingen hatt en mening om når slik dialog kan være hensiktsmessig, hvem som skal ha ansvar for hva, eller hvorvidt det skal rapporteres videre til kommunestyret om hva formannskapet eller administrasjonen har foretatt seg i dialogen med selskapene.

Revisjonens konklusjon er at praksis delvis er i samsvar med revisjonskriteriet, men vi understreker igjen at flere eksisterende kontaktflater mellom kommunen og selskapene ikke er omtalt i eierskapsmeldingen.

### 6.3. Andre forhold: Styrevalg og styreevaluering

#### Innledning

I Kongsberg kommune foregår valg til selskapsstyrer ved at politisk valgnemnd, som består av ordfører og gruppelederne i kommunestyret, innstiller til kommunestyret. Kommunestyret gjør direkte valg til styrer i kommunale foretak. For øvrig fatter kommunestyret vedtak som i praksis innebærer at ordfører stiller med bundet mandat mht. styrevalg i aksjeselskaper.

Vi har i kapittel 5 sett at denne måten å organisere styrevalg på er lovlig, men ikke i samsvar med KS-anbefalingene. KS anbefaler det som kan kalles mer tradisjonelle valgkomiteer, dvs. at det enkelte selskap har egen valgkomite, som innstiller til generalforsamling direkte.

Videre er det i Kongsberg kommune tradisjon for å velge styremedlemmer fra de folkevalgtes rekker.

Praksisen i Kongsberg kommune reiser flere spørsmål vi mener kommunen bør være oppmerksom på. Vi drøfter disse nedenfor, men refererer først det ordfører har opplyst til oss om gjeldende praksis:

#### Ordføreren opplyser

Om innstilling og valg til selskapsstyrer, har ordfører opplyst:

- Det er en lang tradisjon i Kongsberg for både at selskapsstyrene settes sammen etter innstilling fra politisk valgnd, og at styremedlemmer rekrutteres fra de folkevalgtes rekker.
- Det er mange hensyn som skal ivaretas når politisk valgnd innstiller til kommunestyret om valg til selskapsstyrene. Kompetanse, egnethet og kontinuitet er viktig, og kjønnsbalanse skal ivaretas. Og fordeling av posisjoner har også vært del av vurderingene i politisk valgnd, herunder at både posisjon og opposisjon i kommunestyret har styrelederposisjoner i selskapsstyrene.
- Fra tid til annen har det vært diskusjoner blant de folkevalgte om man bør over til et system med såkalt «profesjonelle» styrer, som i større grad rekrutteres fra utenfor de folkevalgtes rekker.
- Ordførers opplevelse er at de folkevalgte som har styreverv, gjør en god jobb og har kompetansen som trengs i de respektive posisjonene. Samtidig er det viktig å kunne drøfte dagens praksis på generelt grunnlag.
- Ordførers opplevelse er at når folkevalgte innehar posisjonen som styremedlem, så er de gode på å skille den rollen fra rollene som folkevalgt og som medlem av et politisk parti.
- Fra tid til annen oppstår spørsmål om habilitet i kommunestyret når det skal behandles en sak om et kommunalt selskap der et kommunestyremedlem er styremedlem. Dette gjelder noen ganske få kommunestyrerepresentanter.

#### Rådmannen opplyser

Rådmannen opplever at det i Kongsberg kommune er tatt et bevisst politisk valg om at de folkevalgte skal ha nærhet til eierstyring, som kommer til uttrykk blant annet gjennom politisk valgnd og tradisjonen med å rekruttere til selskapsstyrene fra de folkevalgtes rekker. Rådmannens opplevelse er at de folkevalgte er ryddige mht. rolleforståelsen. Habilitetsspørsmål fordi folkevalgte også har styreverv kommer noen ganger opp i kommunestyret, men ikke ofte.

## Åpenhet

Revisjonens vurdering er at åpenheten rundt valg til styreposisjoner kan styrkes. Åpenhet er en verdi kommunen selv har framhevet i eierskapsmeldingen. Vi viser til at:

- Politisk valg nemnd er inntatt i kommunens møtekalender på nett, og sakspapirer fra nemndas møter er dermed tilgjengelig.
- Men valg nemnda er ikke omtalt på kommunens nettsider om ordfører, kommunestyre, formannskap og politiske utvalg.<sup>2</sup> Nemnda er nevnt i reglement for kommunestyret.<sup>3</sup>
- Søk på kommunens nettsider på «valg nemnd» og liknende gir ingen relevante treff.
- Innstillinger fra valg nemnda begrunnes ikke. Slike begrunnelser er anbefalt fra KS sin side.<sup>4</sup> Fra rådmannens hånd gis saksframlegg uten konkrete forslag til styremedlemmer, kun blanke linjer.

Samlet sett er det etter revisjonens syn mulig – men slett ikke enkelt – for omverdenen å finne informasjon om valg nemndas eksistens, mandat, sammensetning og arbeidsform.

Vi mener kommunen bør vurdere å styrke dette, særlig i en situasjon der kommunen har praksis for å gjøre valg til selskapsstyrene i stor grad blant de folkevalgtes rekker. Praksisen er ikke ulovlig. Kommuneloven § 11-10 gjør unntak fra forvaltningslovens habilitetsregler, slik at man ved valg til «offentlige tillitsverv» kan stemme på seg selv. Unntaket praktiseres slik at det gjelder ved valg til styreposisjoner i egne rettssubjekter (som aksjeselskaper), ikke bare ved valg til verv som ordfører, varaordfører og posisjoner i kommunale utvalg o.l. Men revisjonen stiller likevel spørsmål ved om man ved å la unntaket omfatte også valg til styrer i aksjeselskaper, begynner å nærme seg grensen for hva lovgiver har ment at unntaket fra habilitetsreglene skal dekke.

I alle tilfelle er dette forhold som taler for å styrke åpenheten rundt prosessene rundt valg til styreposisjoner.

## Arbeidsmengde og ivaretagelse av kompetansekrav i eierskapsmeldingen

Revisjonen peker på at politisk valg nemnd har vesentlig større arbeidsbyrde enn en tradisjonell valgkomite til ett enkelt selskap, fordi politisk valg nemnd skal finne kandidater til mange selskaper samtidig. Revisjonen legger til grunn at politisk valg nemnd i sitt arbeid har ansvar for å ivareta de krav til kompetanse og egnethet for styremedlemmer som eierskapsmeldingen fastsetter. For ordens skyld legger vi til at revisjonen på ingen måte har gjort noen vurdering av sittende selskapsstyrers kompetanse eller arbeid.

---

<sup>2</sup> <https://www.kongsberg.kommune.no/innhold/politikk-og-innsyn/politisk-ledelse/>

<sup>3</sup> <https://www.kongsberg.kommune.no/globalassets/dokumenter/12politikk-og-innsyn/politiske-reglementer/200311reglement-for-kommunestyret.pdf>

<sup>4</sup> KS Anbefalinger om eierstyring og selskapsledelse (2017), s. 17.

## Styreevaluering

Evaluering av et styres arbeid er en sentral del av god eierstyring og selskapsledelse. Kongsberg kommune forventer at selskapsstyrene evaluerer sitt eget arbeid (jf. eierskapsmeldingen kapittel 5.2 punkt 7c). Dessuten går det fram av eierskapsmeldingen kapittel 5.3.1 at «*Eier på sin side må vurdere om styret har gjort det de skal. Styrets arbeid bør derfor evalueres på en systematisk måte.*» Med «eier» forstår vi her kommunestyret, med mindre kommunestyret eksplisitt har lagt dette ansvaret hos andre.

Revisjonen kan ikke se at det er på plass en ordning der kommunestyret kan gjøre en åpen, systematisk og dokumentert evaluering av de enkelte selskapsstyrene.

Revisjonen stiller også spørsmål ved hvor godt det ligger rette for at kommunestyret skal gjøre slike evalueringer, gitt Kongsberg kommunes tradisjon for å velge styremedlemmer blant folkevalgte. Det kan stilles spørsmål ved om det kollegiale forholdet mellom folkevalgte kan bidra til en mindre fri meningsutveksling enn det som ville vært tilfelle med selskapsstyrer bestående kun av medlemmer fra utenfor de folkevalgtes rekke.

Rolleforståelse, partitilhørighet m.m.

Selskapslovgivningens system er at styremedlemmene er personlige styremedlemmer, og de er der for å ivareta *selskapets* interesser. Dette er uttrykt slik i KS-anbefalingene (under omtalen av anbefaling nummer 9, på side 16):

«Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av selskapsstyrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter, men ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.»

Prinsippet er det samme uavhengig av om selskapet er heleid av en kommune eller eid av flere kommuner i fellesskap.

Revisjonen leser deler av eierskapsmeldingen slik at Kongsberg kommune har som intensjon å legge opp eierstyringen i samsvar med dette. Vi viser til formuleringen om at «*Eier skal fremme sine interesser gjennom eierorganet i selskapet*» (dvs. generalforsamling eller representantskap), jf. eierskapsmeldingen kapittel 5.1.2 punkt 3.

Samtidig registrerer revisjonen at det i en viss utstrekning blir gjort henvisninger til partitilhørighet ved innstilling og valg til styreposisjoner, i praksis ved at vedkommendes partitilhørighet angis i parentes bak navn i protokoll fra møter i folkevalgte organer, se for eksempel protokoll etter møte i politisk valg nemnd 30. oktober 2019.

**Ordfører har som nevnt opplyst at hun opplever at når folkevalgte innehar posisjonen som styremedlem, så er de gode på å skille den rollen fra rollene som folkevalgt og som medlem av et politisk parti.**

**Samtidig har ordfører opplyst at det i en viss grad ses hen til at både posisjon og opposisjon i kommunestyret har styrelederposisjoner i de kommunale selskapene.**

**Vi understreker at selskapslovgivningen ikke er til hinder for at folkevalgte har styreverv i kommunale selskaper. Revisjonen mener likevel at kommunen bør vurdere å tydeliggjøre hvilken rolle partitilhørighet skal ha, både ved fordeling av styreverv, og utøvelsen av styreverv.**

## 7. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

### 7.1. Eierskapsmeldingen: Oppsummering

Den første problemstillingen for forvaltningsrevisjonen er:

1. I hvilken grad er eierskapsmeldingen i samsvar med lovkrav og anbefalinger på området?

Revisjonen oppsummerer med at Kongsberg kommune har en eierskapsmelding, som siden 2009 har blitt behandlet av kommunestyret en gang i hver valgperiode, noe som er i samsvar med det som fra 2019 har blitt lovens krav. Eierskapsmeldingen inneholder det den etter loven skal inneholde.

Når det gjelder hvordan innholdet i eierskapsmeldingen forholder seg til det som fra KS er anbefalt som god praksis for eierstyring og selskapsledelse, ser vi at:

- På noen punkter er eierskapsmeldingen i samsvar med anbefalingene. For eksempel gir meldingen uttrykk for forventninger til styrene, at ordfører i hovedsak møter i selskapenes eierorganer og forventninger om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.
- På noen punkter er eierskapsmeldingen taus. Vi viser her særlig til at selv om eierskapsmeldingen har klare forventninger til selskapene (kapittel 5.2.), sier meldingen ikke noe om hvordan dette konkret skal formidles ut til selskapet, eller hvordan selskapene systematisk skal rapportere. I samme retning peker vi på at eierskapsmeldingen ikke sier noe om hvorvidt det forventes gjennomføring av eiermøter utenfor generalforsamling og representantskapsmøter.
- På noen punkter har kommunen valgt en annen løsning enn det KS anbefaler. To mindre, men konkrete eksempler er 1) at Kongsberg kommunes etiske retningslinjer skal legges til grunn av selskapene, framfor at eier forventer at styrene selv utarbeider slike, og 2) at eier skal utarbeide styreinstruks for styrene, framfor at styrene selv utarbeider dette, som vi oppfatter som vanlig praksis.
- Et klart mer vesentlig avvik fra KS-anbefalingene er at kommunen ikke opererer med tradisjonelle valgkomiteer for det enkelte selskap, men med politisk valgmennd (gruppeledere og ordfører) som innstiller til kommunestyret om valg til styrer i både foretak og heleide aksjeselskaper. Dette er valg som kommunen for så vidt har anledning til å gjøre, men vi gjør oppmerksom på at de avviker fra det som er anbefalt som god praksis på området.

Konklusjonen er at eierskapsmeldingen er i samsvar med lovens krav, og delvis i samsvar med anbefalinger om god eierstyring.



## 7.2. Eierstyring i praksis: Oppsummering

Den andre problemstillingen for forvaltningsrevisjonen er:

2. I hvilken grad følger kommunen opp vedtatte retningslinjer for eierstyring?

Revisjonen oppsummerer med:

- Det er ikke systematisk utarbeidet eierstrategier, konkrete resultatmål (eller utbyttepolitikk) for alle kommunens selskaper. Eierskapsmeldingen plasserer for øvrig ikke klart ansvaret for å utarbeide konkrete resultatmål for selskapene.
- Det er etablert faste møteplasser for enkelte selskaper, men ikke alle. Dette er både møteplasser der folkevalgte deltar, og møteplasser for administrasjonen alene. Vi framhever særlig at det for to selskaper, KKF og Kongsberg tomteselskap AS, er utstrakt kontakt, at det for flere andre er kontakt gjennom formannskapetets årlige eiermøter, og for selskaper med mindre eierposisjoner er kontakten mindre.
- Disse møteplassene mellom kommunen og selskapene er ikke omtalt i eierskapsmeldingen. Omtale i eierskapsmeldingen vil sikre klarhet og forutsigbarhet mht. hensikten med møtene, kommunenes deltakeres mandat m.m. Eierskapsmeldingen omtaler heller ikke at formannskapet er eierutvalg.
- Kommunens praksis ved innstilling og valg til styreverv i kommunale selskaper reiser flere spørsmål.

Konklusjonen er at kommunen delvis etterlever de sentrale retningslinjene for eierstyring som kommunestyret har gitt uttrykk for i eierskapsmeldingen.

Samtidig blir det i løpende dialog med enkelte selskaper gjort mer enn eierskapsmeldingen i seg selv forventer.

## 7.3. Anbefalinger

Revisjonen har blitt stående ved å ikke formulere anbefalinger i denne forvaltningsrevisjonen.

Vi har ikke gjort funn som innebærer brudd på kravene i kommuneloven. Vi har i rapporten – og i oppsummeringen i kapittel 7.1. og 7.2 – pekt på spørsmål der vi mener at kommunen bør vurdere å tydeliggjøre både eierskapsmeldingen og enkelte sider ved dagens praktiske eierstyring.

Samtidig understreker vi at gjennomgangen av den praktiske eierstyringen er gjort på et overordnet nivå, i samsvar med mandatet, og vi har ikke gjort konkrete undersøkelser av eierstyringen av bestemte selskaper. Videre framhever vi at kommunene har en viss frihet i organiseringen av sin eierstyring. KS-anbefalingene binder ikke kommunene direkte. Vi oppfatter det slik at politisk valg nemnds rolle, som avviker fra det KS anbefaler, er utslag av et bevisst politisk valg.

I arbeidet med denne rapporten har vi blitt kjent med at eierskapsmeldingen skal revideres høsten 2020. Vi lar rapportens innhold stå som påpekninger av noen forhold vi mener bør drøftes nærmere i dette arbeidet, framfor å formulere anbefalinger som kan forstås som forslag om hvilke konkrete løsninger Kongsberg kommune bør velge i framtiden.

Drammen, 7. august 2020

**Torkild Halvorsen**  
Leder forvaltningsrevisjon

**Gisle Skaaden**  
Forvaltningsrevisor

## Referanser

### Lovstoff m.m.:

- **Kommuneloven (2018)**
- **KS: Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll**

### Dokumenter fra Kongsberg kommune:

- **Kongsberg kommunes eierskapsmelding (2009, 2015, 2017).**
- **Saksframlegg og protokoller ved kommunestyrets behandling av eierskapsmeldingen.**
- **Brev 26. januar 2017 fra rådmannen til kommunens selskaper med orientering om vedtatt eierskapsmelding**
- **Protokoller fra politisk valgmennd og kommunestyret om valg til styrer i kommunale selskaper, november 2019**
- **Saksdokumenter til formannskapetets møte som eierutvalg 27. mai 2020.**

## Vedlegg 1 – Uttalelse fra ordfører og rådmann

Et utkast til rapport har blitt sendt ordføreren og rådmannen, i separate forsendelser, med mulighet til å uttale seg om rapportens innhold.

Ordføreren og rådmannen har i felles uttalelse av 6. august 2020 bemerket følgende:

### Uttalelse til utkast til revisjonsrapport om eierstyring i Kongsberg kommune

Det er vår oppfatning at rapporten er i tråd med bestillingen, og vi kan ikke se at det er fakta opplysninger som svekker dette. Revisjonsrapporter er alltid nyttige inn i utviklings og forbedringsarbeid, og særdeles nyttig fordi vi, som det påpekes, skal revidere eierskapsmeldingen i umiddelbar fremtid.

Vi tar med oss de funn og anbefalinger som trekkes frem inn i det arbeidet. Kontrollutvalgets innstilling til behandling av revisjonsrapporten vil sannsynligvis også konkretisere/ gi anbefalinger inn i det i arbeidet.

Rådmannen vil legge frem et saksfremlegg med forslag til ny eierskapsmelding i løpet av høsten 2020, og dette vil bli behandlet på ordinært vis i de politiske organer.

Høringsuttalelsen har ikke ført til endringer i rapportens innhold.

## Vedlegg 2 – Revisjonskriterier problemstilling 1

### Innledning

Kommuneloven av 2018 lovfestet krav til at kommuner skal ha eierskapsmelding, samt minimumskrav til innholdet i denne. Kommuneloven av 1992 hadde ikke tilsvarende krav.

KS har gitt ut veilederen «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll», siste gang i 2016. Veilederen gir til sammen 20 anbefalinger. Revisjonskriteriene som VKR har utledet, tar utgangspunkt i de mest sentrale anbefalingene som gjelder eierstyring.

KS-anbefalingene forplikter ikke i seg selv kommunene. Kommunene kan på mange punkter velge andre løsninger, men da bør det normalt ligge et begrunnet valg bak det.

Skillet mellom lovkrav og anbefalinger er reflektert i revisjonskriteriene VKR har utledet. Både ved at de er skilt i ulike kapitler, og ved at revisjonskriterier bygd på lov bruker uttrykket «skal», mens revisjonskriterier bygd på anbefalinger bruker uttrykket «bør».

Oppbygningen av hva en eierskapsmelding bør regulere – altså revisjonskriteriene bygd på KS-anbefalingene – bygger på at når kommunen har en eierskapsmelding, bør denne uttømmende omtale og regulere de sentrale elementene i god eierstyring.

### Revisjonskriterier bygd på lovkrav

#### *Eierskapsmelding*

**Revisjonskriterium:** Kommunen skal ha eierskapsmelding, som kommunestyret skal behandle minst en gang i valgperioden.

**Utleddning:** Revisjonskriteriet bygger direkte på kommuneloven § 26-1.

#### *Eierskapsmeldingens innhold*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene

**Utleddning:** Revisjonskriteriet bygger direkte på kommuneloven § 26-1.

## Revisjonskriterier bygd på anbefalinger på området

### *Årlig behandling av eierskapsmeldingen*

**Revisjonskriterium:** Kommunestyret bør behandle eierskapsmeldingen årlig.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 4 at kommunestyrene hvert år bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

### *Folkevalgtopplæring*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør omtale kommunens system for kurs eller eierskapsseminarer for folkevalgte.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 1 kommunene som en del av sitt folkevalgtprogram bør gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden.

### *Sentrale folkevalgte*

**Revisjonskriterium:** Som hovedregel bør sentrale folkevalgte representere kommunen i selskapenes eierorganer.

**Utleddning:** I KS-anbefaling nr. 7 heter det at avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet.

### *Kommunikasjon mellom kommunen og selskapene*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til kommunikasjon mellom kommunen og selskapenes eierorganer.

**Utleddning:** Samhandling mellom kommunestyret og eierorganet er ikke regulert. Eierstyring skal skje gjennom eierorganet for selskapene. For å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i Eiermeldingen. I KS-anbefaling nr. 7 heter det at «Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner

sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyringen skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak».

### *Eiermøter*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til gjennomføring av eiermøter. I eiermøter bør representanter fra eierne, styret og daglig leder for selskapet delta.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 6 at det jevnlig bør gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger, og dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møte i generalforsamlingen eller representantskapet etter de formelle reglene i loven. Et eiermøte er ikke lovregulert og er bare en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak. I tillegg bør det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet.

### *Etiske retningslinjer i selskapene*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til at styret utarbeider og reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 19 at kommunen som eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften.

### *Valgkomite*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens syn på hvordan det skal innstilles til valg av styremedlemmer i kommunale selskaper. Det er anbefalt med valgkomiteer for det enkelte selskap.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 10 at det ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite. Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, men kan inntas i vedtekter eller selskapsavtale for det enkelte selskap.

### *Kjønnsrepresentasjon i selskapenes styrer*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk kommunens forventninger om balansert kjønnsrepresentasjon i styret.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 11 at eierorganet uavhengig av organisasjonsform bør tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styrene. I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene. Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette følger av kommuneloven § 21-1.

### *Kommunens forventninger til styrene*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger til at styret har rutiner og tiltak som sikrer styrets kompetanse, eksempelvis årlig egenevaluering, ekstern styreopplæring, styreinstruks og årlig plan for styrets arbeid.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 12 at kommunen som eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.

### *Godtgjøring av styreverv*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens syn på nivå på godtgjøring av styreverv.

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 16 at kommunen i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

### *Registrering av styreverv*

**Revisjonskriterium:** Eierskapsmeldingen bør gi uttrykk for kommunens forventninger om at alle som påtar seg styreverv bør registrere seg på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)

**Utleddning:** Det går fram av KS-anbefaling nummer 17 at alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no). Det anbefales at kommunen registrerer vervene for allment innsyn. Kommuner er som folke- valgte organer avhengig av allmennhetens tillit når det gjelder både forvaltning og styring. Åpenhet rundt hvilke andre roller



**lokalpolitikere har i samfunnslivet er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Registrering i kommunesektorens eget styrevervregister vil i seg selv skape økt bevissthet om de ulike rollene en lokalpolitiker har og herunder være til nytte ved vurdering av representantenes habilitetssituasjon.**

## Vedlegg 3 – Revisjonskriterier problemstilling 2

### Innledning

Problemstilling 2 retter seg mot om kommunen selv følger opp vedtatte retningslinjer for eierstyring. Her finner vi grunnlaget for revisjonskriteriene i kommunens egen eierskapsmelding. Enkelt sagt er spørsmålet om kommunen gjør det kommunen selv har sagt den skal gjøre.

Kongsberg kommunes eierskapsmeldings kapittel 5 har overskriften «*Prinsipper og krav til et godt eierskap*», og har to underkapitler. Ett om hvilke krav kommunen bør stille til seg selv som eier (kapittel 5.1), og ett om hvilke krav kommunen bør stille til selskapene sine (5.2). I kapittel 5.3 kommer kommunens forventninger til selskapsstyrene til uttrykk.

I utledningen av revisjonskriteriene nedenfor, har vi tatt utgangspunkt i de sentrale forventningene som kommer fra av disse to underkapitlene.

### Revisjonskriterier

#### *Eierstrategier og styringssignaler til selskapene*

Revisjonskriterium: Kommunen bør ha utarbeidet selskapsvise styringssignaler i form av eierstrategier, konkrete resultatkrav, utbyttepolitikk e.l.

Utleddning: Begrepet «eierstrategi» er benyttet seks ganger i eierskapsmeldingen, flere steder på en måte som indikerer ambisjoner om å utarbeide konkrete eierstrategier i tillegg til den generelle eierskapsmeldingen, jf. for eksempel formuleringen «*Før opprettelse av selskaper må kommunen analysere hva den ønsker å oppnå ved å opprette et selskap, framfor å drive aktiviteten innenfor tradisjonell etatsorganisering. Tilsvarende analyse bør gjøres ved utarbeiding av eierstrategi.*» (Understreking gjort av revisjonen.)

Videre går det fram av kommunens eierskapsmelding kapittel 5.1.2 punkt 4h: «Gjennom krav til resultat og rapportering skal eier gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten. Det må utarbeides konkrete og klare resultatmål for det enkelte selskap (økonomi, kundetilfredshet, HMS-etterlevelse, likestillingskrav i styrende organer m.m.)». Revisjonens vurdering er at dette må leses slik at dette i prinsippet gjelder alle kommunens selskaper. Det går også fram av kommunens eierskapsmelding kapittel 5.1.2 punkt 4i: «Det bør utarbeides en klar og forutsigbar utbyttepolitikk for de selskaper der dette er aktuelt.»

### *Etablerte kommunikasjonsformer mellom selskapene og kommunestyret*

**Revisjonskriterium:** Kommunen bør ha etablert faste rapporteringsformer som sikrer informasjonsflyt om kommunens forventninger og selskapenes resultater.

**Utleddning:** Dette henger sammen med revisjonskriteriet under problemstilling 1 om faste kommunikasjonsformer mellom kommunen og selskapet, der vi har lagt vekt på det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i eiermeldingen. Selskapslovgivningen har krav om hvordan det skal rapporteres årlig til eierorganet gjennom årsmelding. I tillegg bør

Videre viser vi til eierskapsmeldingens krav om at det skal etableres både konkrete resultatmål for selskapene og krav om rapportering, jf. eierskapsmeldingen kapittel 5.1.

Til slutt viser vi til at når kommunen i eierskapsmeldingen har vedtatt krav og forventninger til sine selskaper, ligger det implisitt i dette at det må eksistere ordninger som sikrer at forventningene kommuniseres ut til selskapene, og at selskapene rapporterer tilbake til eier om hvordan selskapet etterlever forventningene.



## Vedlegg 4 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

*Standard for forvaltningsrevisjon<sup>5</sup> ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening) 1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.*

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
1-5	Innledning
6-9	Krav til revisor
10-11	Bestilling
12-17	Revisjonsdialogen
18-19	Prosjektplan
20-21	Problemstilling(er)
22-25	Revisjonskriterier
26-30	Metode og data
31-33	Vurderinger og konklusjoner
34	Anbefalinger
35-41	Prosjektrapport
42-44	Dokumentasjon
45-47	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

### Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

<sup>5</sup> [http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse\\_pdf-er/RSK\\_001\\_Standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon\\_110201.pdf](http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf)

## Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

## Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringsvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

## Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

## Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Ved bruk av intervjuer skal som hovedregel data verifiseres.

Data som inneholder personopplysninger, må behandles i tråd med lovkrav.

## Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene.

Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

### Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så leservennlig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

### Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt.

Dokumentasjon (revisjonsbevis) skal oppbevares i tråd med lovkrav.

### Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsenheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.