



Eierskapskontroll
August 2023

Eierskapskontroll

Gol Kommunale Egedomar AS

Viken
kommunerevisjon

Sammendrag

Bestilling	Formål	Problemstillinger
Kontrollutvalget sak 22/22 29.11.2022	Formålet med eierskapskontrollen er å undersøke om Gol kommune forvalter sine eierinteresser i tråd med lovkrav, etablerte normer for god eierstyring og kommunestyrets vedtak og forutsetninger.	<ol style="list-style-type: none">1. Har kommunen utarbeidet og jevnlig reviderer sentrale styringsdokumenter for selskapene?2. Har kommunen sørget for at selskapene rapporterer om måloppnåelse?3. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer god sammensetning og nødvendig kompetanse i styrene?

Oppsummering og konklusjoner

Gol kommunes eierskapsmelding oppfyller ikke minimumskravene i kommunelovens § 26-1. Det er også flere områder hvor eierstyringen av Gol Kommunale Eigedomar AS ikke er i tråd med etablerte normer eller kommunestyrets egne vedtak.

Kommunen har utarbeidet en eierskapsmelding med flere gode prinsipper om eierstyring, men har utfordringer med å følge opp prinsippene og forventningene i praksis. Under revisjonen har det blitt pekt på at dette kan forklares med manglende kapasitet i kommunens administrasjon. Undersøkelsen viser at Gol kommunes forvaltning av sitt eierskap i Gol Kommunale Eigedomar AS har flere forbedringspunkter:

Eierskapsmeldingen skal utarbeides og vedtas av kommunestyret minst en gang i valgperioden, slik kommuneloven § 26-1 krever. Videre bør eierskapsmeldingen oppdateres hvert andre år, samt gjennomføres en årlig oppdatering av selskapsopplysningene, i tråd med kommunestyrets eget vedtak. Kommunen bør også i eierskapsmeldingen gjøre en vurdering av om selskapet fyller sin hensikt etter formålet kommunen har med eierskapet. Eierskapsmeldingen bør i større grad være et levende dokument som gjenspeiler kommunens eierstyring og status i selskapene.

Eierskapsmeldingen stiller ikke krav om årlig rapportering til kommunestyret om tilstanden i alle selskapene. Kommunen har heller ikke sørget for at Gol kommunale Eigedomar AS rapporterer til kommunestyret, slikt eierskapsmeldingen forutsetter. Kommunestyret bør etter revisjonens syn få mer informasjon om status og måloppnåelse i selskapet. Videre bør kommunen vurdere å utarbeide en oppdatert eierstrategi for Gol Kommunale Eigedomar AS, samt eventuelt også for andre aktuelle selskap. Slike strategier er ikke et krav, men det vil kunne være et viktig verktøy for kommunestyret som eiere for å sikre god forankring av eiersignaler. Det er også i henhold til etablerte normkrav, kommunestyrets eget vedtak samt eierskapsmeldingen.

Kommunen har til dels systemer og rutiner for å sikre god sammensetning og kompetanse i styrene. Det bør foreligge en instruks for valgkomiteen og styrets egevaluering bør skriftlig fremlegges for valgnemnda. Mulige forbedringspunkter knyttet til styret er at det bør vurderes å etablere en styreinstruks, årsplan (årshjul), skriftliggjøring av egevalueringer, registrering i KS styrevervregister, samt utarbeidelse av etiske retningslinjer. Slike forbedringer vil være i tråd med etablerte normkrav.

Anbefalinger

Med bakgrunn i vår gjennomgang, vil vi anbefale at:

- Kommunen minst en gang i valgperioden utarbeider en eierskapsmelding som vedtas av kommunestyret, slik kommuneloven § 26-1 (1) ledd forutsetter.

Ser på/vurderer:

- Kommunen bør sørge for at eierskapsmeldingen oppdateres hvert andre år og at selskapsopplysningene oppdateres årlig, slik eierskapsmeldingen forutsetter.
- Kommunen bør i eierskapsmeldingen gjøre en vurdering av om det enkelte selskap fyller sin hensikt etter kommunens formål med eierskapet.
- Kommunen bør sørge for at årsmelding fra Gol Kommunale Eigedomar legges frem i kommunestyret, slik eierskapsmeldingen forutsetter.
- Kommunen bør vurdere å utarbeide en eierstrategi for Gol Kommunale Eigedomar AS, slik det forutsettes i kommunestyrets vedtak.
- Kommunen bør vurdere å utarbeide en instruks for valgnemnda.
- Selskapet v/styret bør vurdere å utarbeide en styreinstruks for Gol Kommunale Eigedomar AS, slik det forutsettes i kommunestyrets vedtak.
- Selskapet v/styret bør jevnlig foreta en skriftlig egenevaluering som oversendes valgkomiteen.
- Selskapet v/styret bør utarbeide etiske retningslinjer for selskapsdriften.
- Selskapets styremedlemmer bør registrere seg i KS styrevervregister.

Metode og praktisk gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen besvares ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer.

- **Dokumentanalyse:** Gjennomgang av eierskapsmelding, kommunestyresaker, vedtekter, strategier og protokoller fra styremøter.
- **Intervjuer:** Intervjuer med ordfører og kommunedirektør i Gol kommune, samt styreleder og daglig leder i Gol Kommunale Eigedomar AS.

Utkast til rapport ble sendt til selskapet ved styrets leder og daglig leder, samt Gol kommune ved ordfører og kommunedirektør for uttalelse. Uttalelsene er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

Innhold

1.	Innledning	5
1.1.	Bakgrunn for prosjektet	5
1.2.	Formål og problemstillinger	5
1.3.	Avgrensning av undersøkelsen.....	5
2.	Metode	6
3.	Kontrollkriterier	8
3.1.	Utarbeide og revidere styringsdokumenter.....	8
3.2.	Kommunikasjon og forankring mellom kommunestyret og eierorganet	11
3.3.	Sikre god sammensetning og nødvendig kompetanse i styret	12
3.4.	KS anbefalinger for god eierstyring.....	15
4.	Nærmere om Gol Kommunale Egedomar AS.....	16
5.	Styringsdokumenter og rapportering	17
5.1.	Eierskapsmelding.....	17
5.2.	Eierstrategi med mål.....	20
5.3.	Vedtekter	22
5.4.	Rapportering til kommunestyret	23
6.	God sammensetning og nødvendig kompetanse i styret.....	25
6.1.	Prosess for valg av styremedlemmer (valgkomite)	25
6.2.	Styret.....	26
6.3.	Utarbeidelse av styreinstruks, årlig plan, årsrapport og egevalueringer	28
7.	Samlede vurderinger og konklusjoner	28
8.	Anbefaling	33
	Referanser	34
	Vedlegg 1 – Uttalelser til eierskapskontrollen	35
	Vedlegg 2 – RSK 002 – Standard for eierskapskontroll.....	36
	Vedlegg 3 – Metode	39

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Prosjektet har bakgrunn i møte i kontrollutvalget i Gol kommune 6. september 2022 (sak 14/22). I dette møtet ba kontrollutvalget revisjonen om å utarbeide et forslag til prosjektplan for eierskapskontroll til møtet 29. november 2022.

Kontrollutvalget i Gol kommune vedtok i sitt møte, 29. november 2022 (sak 22/22) at Viken kommunerevisjon IKS skal gjennomføre en eierskapskontroll.

Gol kommune har eierinteresser iblant annet Vinn Hallingdal AS, Hallingdal Kraftnett AS, Vardar AS, Gol Skysstasjon AS og Hallingdal Næringshage AS. Dette er alle eierandeler under 51 %. Gol Kommunale Eigedomar AS er det eneste selskapet hvor kommunen har 100% eierandel.¹

1.2. Formål og problemstillinger

Formålet med eierskapskontrollen er å undersøke om Gol kommune forvalter sine eierinteresser i tråd med lovkrav, etablerte normer for god eierstyring og kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Formålet belyses ved hjelp av følgende problemstillinger:

1. Har kommunen utarbeidet og jevnlig reviderer sentrale styringsdokumenter for selskapene?

Problemstillingen belyses om kommunen har utarbeidet og jevnlig reviderer styringsdokumenter som eierskapsmelding, eierstrategier og selskapsavtale eller vedtekter.

2. Har kommunen sørget for at selskapene rapporterer om måloppnåelse?

Problemstillingen belyses om kommunen sørger for at selskapene rapporterer om måloppnåelse og om denne informasjonen tilfaller kommunestyret.

3. Har kommunen systemer og rutiner som sikrer god sammensetning og nødvendig kompetanse i styrene?

Problemstillingen belyses blant annet prosess for valg av styremedlemmer (valgkomite) og om det er utarbeidet rutiner som sikrer nødvendig kompetanse i styrene (styreinstrukser mv.), og retningslinjer for godtgjøring for styreverv. Videre belyses problemstillingen styrenes rutiner og praksis knyttet til vurdering av habilitet, registrering i styrevervregister og utarbeidelse av årlig plan, evalueringer og årsrapport.

1.3. Avgrensning av undersøkelsen

Som det går fram av problemstillingene i kulepunktene i kapittel 1.2, er det utledet relativt konkrete problemstillinger for forvaltningsrevisjonen. Vi presiserer at prosjektet kun tar for seg de områder og temaer som faller inn under de problemstillingene som fremgår av kapittel 1.2. Vurderinger og

¹Årsregnskapet 2021 - Note 6 – Finansielle anleggsmidler, aksjer og andeler.

konklusjoner omfatter derfor bare disse avgrensede definerte områdene eller temaene. Det er med andre ord ikke tale om en forvaltningsrevisjon eller gjennomgang av virksomheten til de aktuelle selskapene.

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde selskaper hvor Gol kommune eier mer enn 50 %. Gol Kommunale Eigedomar AS, som kommunen eier 100%, er derfor valgt ut for kontrollen.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av eierskapskontroll. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK002 Standard for eierskapskontroll*² som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Problemstillingene i undersøkelsen besvares ved hjelp av dokumentanalyse og intervjuer, samt analyse av statistikk jf. figur 1.



Figur 1 Illustrasjon av metoder

I dokumentanalysen er sentrale dokumenter fra eier og fra selskapets styre innhentet og analysert. Et formål med dokumentanalysen er å se om kommunen og styret har utarbeidet og jevnlig reviderer sentrale dokumenter. Relevant informasjon knyttet til kommunen som eier er blant annet kommunens eierskapsmelding, eierstrategier, vedtekter/selskapsavtale og instruks for valgkomite, sakspapirer fra generalforsamlinger, referater fra eiermøter eller dialogmøter og skriftlig rapportering til kommunen fra selskapet. Relevant informasjon knyttet til styret er styreinstruks, sakspapirer fra styremøter, styrenes

² Vedlegg 2 – RSK 002 – Standard for eierskapskontroll

rutiner for vurdering av habilitet, styrenes årlig planer, styrenes årsrapport, styrenes egevalueringer, CVer -til styremedlemmer og selskapets strategier.

Revisjonen har også innhentet og analysert noe statistikk om selskapet fra offentlige registre (som Brønnøysundregisteret) samt årsrapporter.

I tillegg til analyse av eksisterende dokumenter har vi innhentet oversikter fra kommunen over eierrepresentanter og utnevnte styremedlemmer. Vi har også innhentet en oversikt over styremedlemmenes kompetanse, samt godtgjøring. Videre har vi undersøkt om styremedlemmene er registrert i KS sitt styrevervregister.

Vi har gjennomført intervjuer med ordfører og kommunedirektør i Gol kommune, samt styreleder og daglig leder i Gol Kommunale Egedomar AS. Referat fra intervjuene er sendt intervjuobjektene, og disse har hatt anledning til å komme med kommentarer og korreksjoner i ettertid (verifisering).

Kvalitetssikringen av prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner internt i Viken Kommunerevisjon vedrørende kontrollkriteriene, metode, vurderinger og betydningen av funn underveis. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold.

Kontrollkriteriene som er utledet i denne eierskapskontrollen er sendt til Gol Kommune ved ordfører og kommunedirektør, samt til selskapets styreleder og daglig leder, som har hatt anledning til å komme med kommentarer og innspill til disse.

Utkast til rapport er sendt til den som utfører kommunens eierfunksjon (ordfører) og kommunedirektøren, samt til det aktuelle selskapet (styreleder/daglig leder) til uttalelse. Uttalelsene er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

Vi mener dette samlet har gitt et tilstrekkelig faktagrunnlag til å belyse problemstillingene og kontrollkriteriene. For mer informasjon om de ulike metodene, se vedlegg 3.

3. Kontrollkriterier

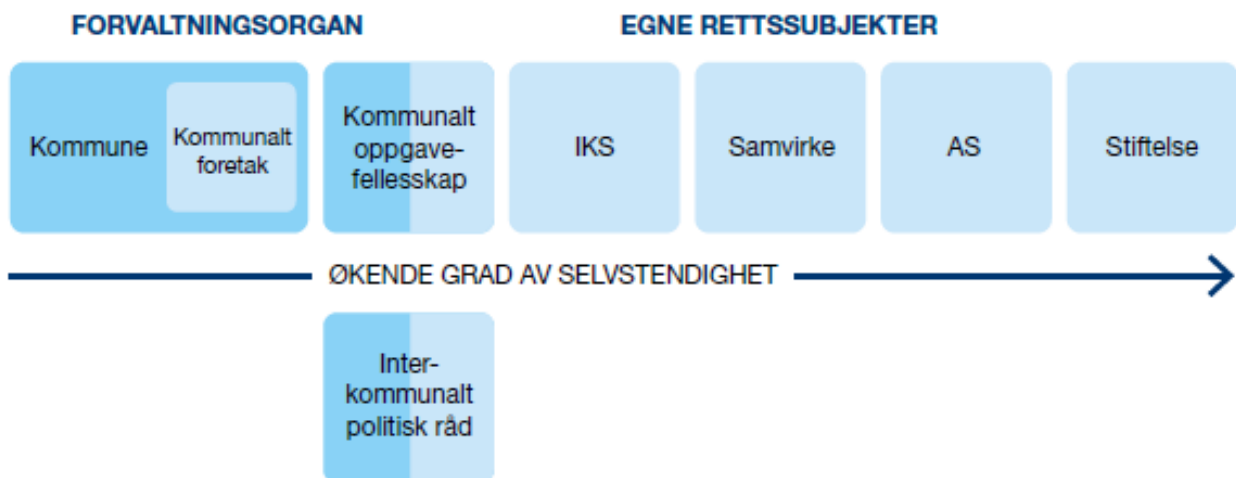
I denne eierskapskontrollen utledes kontrollkriteriene i hovedsak fra følgende kilder.³

- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Kommuneloven
- KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse
- OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel
- Kommunens eierskapsmelding

3.1. Utarbeide og revidere styringsdokumenter

Om eierstyring og selskapsorganisering

Selskaper er selvstendige rettssubjekter utenfor den ordinære forvaltningen. Organiseringen som selvstendig rettssubjekt legger rammen for kommunens styringsmuligheter. Eierstyringens form og innhold er regulert i de ulike selskapslovene selskapene er organisert etter. De ulike selskapslovene regulerer fordeling av myndighet, ansvar og oppgaver mellom eier, styrer og daglig leder.⁴ Figuren nedenfor illustrerer at kommunens styringsmulighet begrenses desto lenger bort fra den ordinære forvaltningen selskapet befinner seg.



Figur 2 Illustrasjon av kommunenes styringsmuligheter (KS)

Styringsmulighetene til kommunen beror på hvor stor eierandel kommunen har. I selskapet som undersøkes i denne rapporten har Gol kommune en eierandel over 50 %. Det betyr at kommunen i kraft av sitt eierskap har kontroll med selskapet. Det organ i kommunen som forvalter kommunens aksjer

³ Kontrollkriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner kontrollkriteriene 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.

⁴ Riksrevisjonen (2020) Faglige retningslinjer for selskapskontroll.

(generalforsamlingen) er også enerådende øverste myndighet i selskapet og har kontroll over styresammensetningen.⁵

Et viktig prinsipp i selskapsorganisering er at selskapets ledende organer skal ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og normer for god selskapsledelse setter grenser for hvor mye kommunen bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Det er selskapets styre og administrasjon sin oppgave å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor den ytre rammen som er trukket opp av eierne. Den ytre rammen består av styringsdokumenter som eierskapsmeldingen, eierstrategien, og selskapsavtalen/vedtektene til selskapet. KS anbefaler at kommunestyret jevnlig reviderer styringsdokumentene til selskapene.⁶

Den viktigste oppgaven for eier er å velge styre, utarbeide en eierstrategi for hvert selskap og følge opp selskapets måloppnåelse. Eier må deretter gi styret tillit til å arbeide innenfor vide rammer og i samsvar med aksjelov, formål og eierstrategi.⁷

Eierstyring

Kommunestyret utøver eierstyring gjennom representantskapet eller generalforsamlingen som er selskapets eierorgan. Eierorganet bestemmer sammensetningen på styret og kan instruere styret og omgjøre beslutninger. KS anbefaler⁸ at kommunen som hovedregel bør oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorganet. For aksjeselskap (AS) og interkommunale selskaper (IKS) bør kommunen etablere forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet, som forankres i eierskapsmeldingen. Dette skal sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.⁹

I kommuneloven § 26- 1 er det fastsatt minimumskrav til kommunens eierstyring. Kommunen skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret, og som skal inneholde prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper og foretak, og formålet med eierinteressene.¹⁰ I forarbeidene til bestemmelsen kommer det fram at kommunens formål med selskapet ikke trenger å være identisk med selskapets formål. Eierskapsmeldingene kan være mer omfattende enn det som følger av minstekravet. Det vil for eksempel være en fordel om eierskapsmeldingen gjør en vurdering av om den enkelte virksomhet fyller sin hensikt etter det formålet kommunen har med å være engasjert i selskapet.¹¹

Ifølge KS bør eierskapsmeldingen beskrive de overordnede prinsippene for den kommunale eierstyringen, hva formålet med eierskapet er og sette det i sammenheng med kommunens totale virksomhet.¹²

⁵ NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, s. 144.

⁶ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, s. 4.

⁷ KS konsulent (2019) AS Kongsberg Tomteselskap. Evaluering 2018

⁸ Se vedlegg for oversikt over KS anbefalinger for god eierstyring

⁹ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

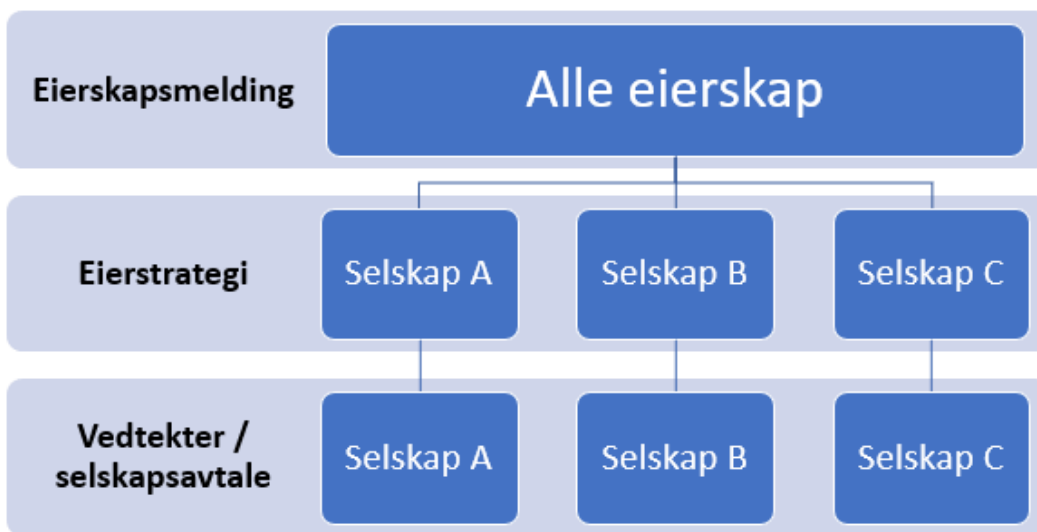
¹⁰ Kommuneloven § 26- 1

¹¹ Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), side 316

¹² KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

I tillegg til eierskapsmeldingen består den ytre rammen av eierstrategien og vedtektene. En klar og presis eierstrategi for selskapene, hvor eiers forventninger til selskapet formuleres, er en forutsetning for strategisk drift av selskapene. Eierne bør derfor klargjøre forventningene til styret og selskapene gjennom eierstrategiene.¹³ En eierskapsstrategi angir kommunens rammer og retningslinjer for eierskapet, og fastsetter blant annet hva kommunen vil med sitt eierskap.¹⁴ Eierstrategier legger grunnlag for aktiv oppfølging av verdiene som ligger i selskapet. Strategien kan legge grunnlag for en god styringsdialog og gi mål og en klar retning på hva eierne vil med selskapet.¹⁵

Figuren viser at mens eierskapsmeldingen gjelder alle kommunens selskaper, vil eierstrategiene og vedtektene være tilpasset hvert enkelt selskap.



Figur 3 Oversikt over den ytre rammen av styring (styringsdokumenter)

Ifølge Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) bør vedtektene angi tydelig den virksomhet selskapet skal drive. Hensikten er å sikre at styret treffer beslutninger innenfor den virksomhet generalforsamlingen har fastsatt.¹⁶ Aksjeselskaper etableres normalt for å skaffe eierne økonomisk vinning. Av aksjeloven § 2.2 går det fram at dersom selskapet ikke har som formål å skaffe eierne økonomisk utbytte skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.¹⁷

¹³ KS Eierforum (2009) Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak

¹⁴ <https://www.samfunnsbedriftene.no/advokattjenester/eierstyring-og-selskapsledelse/eierstyring/hva-er-en-eierstrategi/>

¹⁵ <https://www.drammen.kommune.no/om-kommunen/eierskap/eierpolitikk/eierstrategier/>

¹⁶ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

¹⁷ Aksjeloven § 2.2

Utledele kontrollkriterier:

- Kommunen skal utarbeide og jevnlig revidere sentrale styringsdokumenter som utgjør den ytre rammen for styring av selskapene – eierskapsmelding, eierstrategi og vedtekter
- Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, oversikt over selskapene og kommunens formål med eierskapet. Kommunen bør i eierskapsmeldingen gjøre en vurdering av om selskapet fyller sin hensikt etter det formål kommunen har med å være engasjert i selskapet.
- Kommunen bør sørge for at selskapets vedtekter tydelig angir hvilken virksomhet selskapet skal drive.

3.2. Kommunikasjon og forankring mellom kommunestyret og eierorganet

KS anbefaler også at kommunestyret årlig bør få en rapport om tilstanden (økonomi, spesielle forhold osv.) for selskapene. Det kan være voldsomt å legge fram en full vurdering av eierskapet hvert år, men kommunestyret bør uansett få forelagt en rapport om selskapene hvert år, som omhandler økonomi, spesielle saker osv.¹⁸

Ifølge OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel bør offentlige eide selskaper legge fram vesentlig informasjon på området av betydning for eier. Dette gjelder eksempelvis informasjon om måloppnåelse og eventuelle vesentlige risikofaktorer og tiltak som iverksettes for å håndtere dem.¹⁹

KS anbefaler at det gjennomføres årlige eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Et eiermøte er et uforpliktende møte mellom kommunen som eier, styret og daglig leder i selskapet. Dette er en uformell arena for gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaring og for å drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten.²⁰

Eierstyring skal skje gjennom eierorganet og det bør derfor etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet, forankret i eierskapsmeldingen. For å forenkle samhandling og kommunikasjon anbefaler KS at det oppnevnes sentrale folkevalgte til eierorganet²¹

Kommunen har normalt behov for tid til avklaring av aktuelle saker før de behandles i generalforsamling. Ifølge KS bør bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamling og representantskapsmøter tas inn i vedtektene slik at det tas hensyn til kommunens behov for tid til behandling.

¹⁸ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

¹⁹ OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel

²⁰ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

²¹ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

Utledele kontrollkriterier:

- Kommunestyret bør årlig få en rapport om tilstanden i selskapet, blant annet om økonomi, måloppnåelse, vesentlige risikofaktorer og tiltak.
- Eiermøter bør gjennomføres jevnlig
- Sentrale folkevalgte bør oppnevnes som representant i eierorganet
- Bestemmelser om innkallingsfrist bør være med i vedtektene

3.3. Sikre god sammensetning og nødvendig kompetanse i styret

Valg av styre (valgkomite)

KS anbefaler at det fastsettes i vedtektene at valg av styrer i kommunalt eide selskaper skjer ved bruk av valgkomite. Det bør videre lages retningslinjer som regulerer komiteens arbeid. Valgkomiteen skal på oppdrag fra selskapets eierorgan finne og foreslå kandidater til styret i selskapet. Det bør være forsvarlige og gjennomtenkte prosesser rundt valg av kandidater i styrene med fokus på kompetanse og personlige egenskaper. Ansvar, rolleforståelse og habilitet er viktige temaer. En valgkomite kan arbeide langsiktig og bruke god tid på å kartlegge og finne egnede styrekandidater med den rette kompetansen og bidra til at helheten ivaretas ved den endelige sammensetningen av styret. For å sikre kontinuitet og videreføring av kompetanse bør ikke hele styret skiftes ut samtidig. Det kan derfor være hensiktsmessig med overlappende valgperiode for styremedlemmene.²²

KS anbefaler videre at eier gjennom selskapets eierorgan sørger for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset selskapets formål og virksomhet. Kommunen og eierorganet må definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, langsiktige strategier og situasjonsbestemte forhold (omstillingsbehov, markedstilpasning, lovendring etc.). Det bør tilstrebes en sammensetning av styret med komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets tilsyns- og kontrollfunksjoner overfor daglig leder. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov, og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret ha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.²³

Ifølge KS er det ikke noe til hinder for at folkevalgte velges til styremedlemmer i selskaper. Forståelse for og erfaring fra det politiske system kan gi en innsikt og kompetanse som styret bør besitte. Kommunen bør imidlertid vurdere hvor ofte den folkevalgte kan bli inhabil.²⁴

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) anbefaler også at selskaper har en valgkomite og at valgkomiteen vedtektsfestes. Generalforsamlingen bør fastsette nærmere retningslinjer for valgkomiteen, velge komiteens leder og medlemmer. Valgkomiteen bør være uavhengig av styret og

²² KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

²³ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

²⁴ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

øvrige ledende ansatte. Videre bør valgkomiteen begrunne hvert forslag til kandidater. Valgkomiteens sentrale oppgave er å foreslå et styre som ivaretar eiernes (aksjonærfelleskapets) interesser og som kan ivareta selskapets behov for kompetanse, kapasitet og mangfold. Styret må både ha nødvendig kompetanse og kapasitet til å utføre sine oppgaver.²⁵

Ifølge KS bør styremedlemmer i morselskapet som hovedregel ikke sitte i styrene i datterselskaper. Det er viktig å ikke unngå rolleblending og dobbeltroller i konsernforhold.²⁶ I et konsernforhold er hvert selskap et selvstendig rettssubjekt, jf. aksjeloven §2-20. De enkelte selskapene i konsernet har egne styringsorganer, egen egenkapital og ansvar for egne forpliktelser. Morselskapets styre har derfor ikke anledning til å treffe bindende vedtak i datterselskapet, utover vedtak i datterselskapets generalforsamling.²⁷

Krav om styreinstruks

Styret kan utarbeide egne interne strategidokumenter som operasjonaliserer hvordan selskapet skal oppnå målet eierne har fastsatt. I mange selskaper vil det være aktuelt å ha en styreinstruks som legger føringer for styrets arbeid og saksbehandling.²⁸

I henhold til aksjeloven § 6-20 (krav om styrebehandling mv.) skal styreleder sørge for behandling av alle aktuelle saker som hører inn under styret. Aksjeloven § 6-23 slår fast at i selskaper hvor ansatte har representasjon i styret²⁹ skal styret fastsette en styreinstruks, som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling. Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling.³⁰ I forarbeidene kommer det fram at bestemmelsen tar sikte på å gjøre styrets saksbehandling mer effektiv, slik at styret kan utøve sin funksjon på en bedre måte.³¹

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) anbefaler at en styringsinstruks fastsettes uavhengig av om ansatte er representert i styret. Styret bør fastsette instruks for styret og den daglige ledelsen med særlig vekt på klar ansvar- og oppgavefordeling.³²

Krav knyttet til styrets arbeid

Eier har ansvaret for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. For å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret anbefaler KS blant annet at styret foretar en egenevaluering hvert år, og fastsetter årlig plan (møteplan) for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring. KS anbefaler også at det gis en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.³³

²⁵ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

²⁶ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

²⁷ NOU 1996: 6 s. 19, s. 21; UIT (2021) Medvirkeransvar for styremedlemmer i morselskap

²⁸ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, side 17.

²⁹ Ansatte har en rett til styrerepresentasjon i selskaper med flere enn 30 ansatte

³⁰ Aksjeloven § 6-23

³¹ Ot.prp. nr. 36 (1993-1994) side. 211

³² NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, side 32

³³ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

NUES anbefaler også at styret evaluerer sin virksomhet og kompetanse. Evalueringen bør inkludere en vurdering av styrets sammensetning og måten styret fungerer på individuelt og som gruppe i forhold til de mål som er satt for arbeidet. Rapporten eller relevante utdrag bør gjøres tilgjengelig for valgkomiteen. Styret bør også vurdere å benytte en ekstern person til å fasilitere (fremme) egenevalueringen.³⁴

Ifølge NUES bør styret i årsrapporten blant annet opplyse om deltakelsen på styremøtene og om forhold som kan belyse styremedlemmenes kompetanse. Dersom det er gitt godtgjørelser utover vanlig styrehonorar bør det spesifiseres i årsrapporten.³⁵

KS anbefaler at alle som påtar seg styreverv og som sitter i ledelsen for kommunale foretak og selskaper bør registreres i KS styrevervregister.³⁶

Etiske retningslinjer

Ifølge KS bør kommunen sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Kommunale selskaper forvalter felleskapets ressurser. Kommunens selskaper bør derfor ha en aktiv og bevist holdning til etiske spørsmål. For å legge til rette for at styret har et aktivt forhold til de etiske retningslinjene bør de diskuteres og eventuelt revideres årlig.³⁷

Utlede kontrollkriterier:

- Valg av styre bør skje ved bruk av valgkomite.
- Kommunen bør utarbeide en instruks for valgkomite
- Kommunen bør definere hva slags kompetanse det er behov for og valgkomiteen bør begrunne forslag til styremedlemmer.
- Datterselskap bør ha andre styremedlemmer enn morselskap i konsern
- Det bør utarbeides en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling.
- Styret bør fastsette en årlig plan for sitt arbeid, hvor det legges vekt på selskapets mål, strategi og oppfølging av dette.
- Det bør redegjøres om selskapets styring og ledelse i årsrapport.
- Alle styremedlemmer bør registrere seg i KS styrevervregister
- Styret bør evaluere sin egen virksomhet. Egenevalueringen bør framlegges for valgkomiteen.
- Styret bør sørge for at selskapet utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften

³⁴ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, s. 34

³⁵ NUES (2021) Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

³⁶ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, s 30

³⁷ KS (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

3.4. KS anbefalinger for god eierstyring

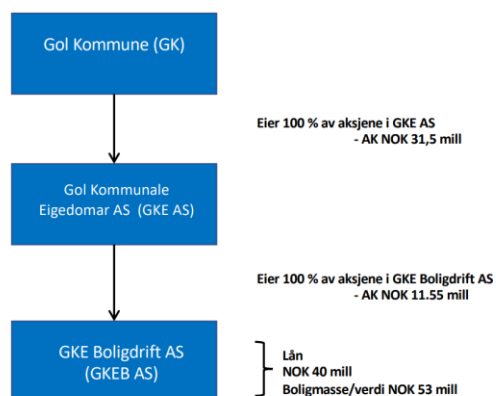
KS har, som vist i tabellen under, utarbeidet 21 anbefalinger for hvordan kommuner bør forvalte eierskap. Anbefalingene følger eller forklarer prinsippet, som innebærer at kommunene eventuelt bør forklare hvorfor de eventuelt ikke følges. Flere av anbefalingene er benyttet i utledningene av kontrollkriteriene, og revisjonen har uthevet anbefalinger som vurderes som relevante for denne eierskapskontrollen.

Anbefalinger	
1	Velge selskapsform ut fra formål og behov
2	Skille mellom skjermet virksomhet og virksomhet i konkurranse med private
3	Sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap
4	Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret eller fylkestinget
5	Revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig
6	Holde jevnlig eiermøter
7	Som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet
8	Sørge for bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter
9	Sørge for god sammensetning og kompetanse i styret
10	Vedtektsfeste bruk av valgkomité ved styreutnevnelser
11	Sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene
12	Lage rutiner for å sikre nødvendig kompetanse i selskapsstyrene
13	Som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper
14	Oppnevne numeriske vararepresentanter
15	Etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet
16	Foreta en prinsipiell avklaring av godtgjøring for styreverv
17	Registrere styreverv i KS styrevervregister
18	Sørge for at selskapene melder seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon
19	Sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften
20	Avklare forholdet mellom kommunedirektøren og daglig leder av foretaket ved opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak
21	Sørge for at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser til å utøve sin funksjon på en god måte

4. Nærmere om Gol Kommunale Egedomar AS

Gol Kommunale Egedomar AS (GKE) ble stiftet i 2002 og er et aksjeselskap som er eid 100 % av Gol kommune. Selskapet forvalter omtrent 9000 m² eiendom, herunder kommunehus, nybygg til kommunehus, parkeringshus/ladingspunkt og parkeringsplass. I tillegg til daglig leder i 25 % stilling har selskapet 1,5 årsverk innleid vaktmestertjeneste. I 2019 kjøpte selskapet 38 kommunale utleieboliger av Gol kommune.³⁸

I 2019 ble datterselskapet Gol Kommunale Egedomar Boligdrift AS stiftet. Datterselskapet er eid 100% av Gol Kommunale Egedomar AS. Datterselskapet forvalter kommunens utleieboliger og er ansvarlig for løpende drift av disse. Administrasjon av datterselskapet skjer via daglig leder i Gol Kommunale Egedomar AS (20 % stilling), selskapet har også en 100 % driftsansvarlig til løpende drift fra Gol Kommune.³⁹



Utvalgte tall fra regnskapet⁴⁰ for 2021 viser at Gol Kommunale Egedomar AS hadde et årsresultat på kr 933 000. Det ble ikke utbetalt utbytte. Videre hadde selskapet en egenkapital på kr 56 929 000 og en gjeld på kr 68 833. Gol Kommunale Egedomar Boligdrift AS hadde et negativt resultat på om lag kr 650 000.

Tabell 1 Utvalgte tall fra regnskapet for 2021 for Gol Kommunale Egedomar og datterselskap

Regnskap	Gol Kommunale Egedomar AS (konsern)	Gol Kommunale Egedomar Boligdrift AS
Årsresultat	933 000	-652 000
Sum utbytte	-	-
Sum egenkapital	56 292 000	21 079 000
Sum gjeld	68 833 000	32 320 000

³⁸ Vedtak i kommunestyret, 21.11.17, sak 82/17

³⁹ Årsmelding 2021 for Gol Kommunale Egedomar AS

⁴⁰ Årsregnskap Gol Kommunale Egedomar AS og Gol Kommunale Egedomar Boligdrift AS

5. Styringsdokumenter og rapportering

5.1. Eierskapsmelding

Eierskapsmeldingen er et overordnet og politisk styringsdokument som skal bidra til klare og tydelige signaler til selskap fra eier og til de som representerer Gol kommune i formelle fora som generalforsamling og representantskap.⁴¹

Vedtak og oppdatering av eierskapsmeldingen

Gol kommunes eierskapsmelding ble vedtatt av kommunestyret 10.09.2013 (sak 34/2013). Eierskapsmeldingen er revidert i 2014 (sak 71/2014), 2016 (sak 15/2016) og sist en revisjon av kapittel 4 (oversikt over eierskapene) i 2017 (sak 91/17). Eierskapsmeldingen, eller annen oversikt over kommunens eierskap og eierstyring, finnes ikke tilgjengelig på kommunens nettsider.

Kommuneloven stiller krav om at eierskapsmeldingen skal vedtas i løpet av kommunestyreperioden. I kommunens eierskapsmelding har Gol i tillegg forventninger om at eierskapsmeldingen skal oppdateres hvert andre år, selskapsopplysningene årlig.⁴²

Eierskapsmeldingen er ikke oppdatert, revidert eller vedtatt på nytt for inneværende eller forrige kommunestyreperiode. I tabellen nedenfor illustreres status i Gol kommune. Rødt indikerer at krav eller forventning ikke er oppfylt.

Tabell 2 Oversikt over krav og forventninger til vedtak og oppdatering av eierskapsmeldingen og status i Gol kommune (rødt= krav eller forventning ikke oppfylt).

Periode:	Å1	År 2	År 3	År 4
Kommunelovens krav	Eierskapsmeldingen skal vedtas i løpet av kommunestyreperioden			
Eierskapsmeldingens krav og forventninger	Selskapsopplysninger oppdateres årlig	Selskapsopplysninger oppdateres årlig	Selskapsopplysninger oppdateres årlig	Selskapsopplysninger oppdateres årlig
	Eierskapsmeldingen oppdateres		Eierskapsmeldingen oppdateres	

Kommunedirektør oppgir at reduksjon i antall årsverk i økonomiavdelingen, sammen med pandemihåndtering har vært medvirkende årsaker til forsinket revidering av eierskapsmeldingen. Det er planlagt revidering og politisk behandling av eierskapsmeldingen etter kommunestyrevalg høsten 2023.

⁴¹ Eierskapsmeldingen s.1 og prinsipp 1.

⁴² Eierskapsmeldingen, prinsipp 3.

Prinsipper i eierskapsmeldingen

I kommunens eierskapsmelding har kommunestyret vedtatt 23 retningslinjer for eierskap, ledelse og kontroll av selskap.⁴³ Prinsippene bygger i stor grad på KS sine anbefalinger. Nedenfor fremgår utvalgte prinsipper. Opplistingen er ment som eksempler og er ikke uttømmende. For fullstendig oversikt vises det til eierskapsmeldingen.

1. Overordnet prinsipp: «*Eierskapspolitikken uttrykker de overordnede prinsippene kommunen legger til grunn for forvaltning av sine selskap og eiendeler. I eierskapsmeldingen gir kommunen som eier prinsipielle signaler til de som representerer kommunen i selskapet [...].*»
3. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger: «*Gol kommune sin eierskapsmelding skal bli oppdatert hvert annet år av Kommunestyret selv. Oppdatering av selskapsopplysninger skal oppdateres årlig. Eierskapsmeldingen skal revideres særskilt i sammenheng med revidering av kommuneplan.*»
4. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtaler/vedtekter: «*Gol kommune skal ha et langsiktig og ansvarlig perspektiv på eierskapet i de ulike selskapene kommunen er engasjert i. Målet med eierskapet skal være tydelig og må gå fram av selskapsavtalen/vedtektene til det enkelte selskap[...].*»
8. Sammensetning og funksjon til eierorgan: «*Ordføreren er Gol kommune sin eierrepresentant under generalforsamling i aksjeselskap. Varaordfører kan møte istedenfor ordfører[...].*»
9. Gjennomføring av eiermøter: «*Gol kommune skal ha et klart skille mellom de politiske funksjonene som blir utøvd i kommunalt valgte organ og de selskapsfunksjonene som blir utøvd i de styrende organene i selskapet man er valgt inn i. I saker til generalforsamling som krever politisk avklaring skal kommunen sine forvaltningsregler for saksforberedelse følges.*»
10. Eier sine krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor: «*Gol kommune forventer at et styre skal ha den nødvendige kompetanse til å følge opp eier sine mål og generell kompetanse innen ledelse og virksomhetens sitt formål.*»
11. Valgkomite for utnevnelse av styre i aksjeselskap og interkommunale selskap: «*Valgkomiteen i Gol kommune er valgkomite og fremmer innstilling til kommunestyret. Valgkomiteen kan be rådmannen forberede kriterier for styret sin komplementære kompetanse.*»
12. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene: «*Valgkomiteen skal drøfte kompetansebehovet med styreleder.*»
13. Styresammensetning i konsernmodell: «*Ved konsernorganisering skal datterselskap ha andre styremedlem enn morselskapet.*»

⁴³ Eierskapsmelding, revidert 2017, s. 2

15. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene: «Ved valg av ledende politikere inn i selskapsstyrere må det gjøres en særskilt vurdering av hvilke habilitetsproblem som kan oppstå.»

17. Godtgjørelse til styremedlemmer: «Gol kommune sine medlemmer i styret i bedrifter som kommunen eier helt eller delvis skal få godtgjørelse som andre styremedlemmer i bedriften. Nivå på styregodtgjørelse kan i så stor grad som mulig reflektere selskapet sin kompleksitet, men samtidig det generelle lønns og godtgjørelsesnivået i Gol kommune.»

19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer: «Gol kommune vil at etiske prinsipp og samfunnsmessig ansvarlig forretningsdrift forankres i selskap som kommunen eier helt eller delvis. Styret for det enkelte selskap blir ansvarlig for at de etiske retningslinjene blir utarbeidet og fulgt.»

21. Registrering av verv i offentlige registre: «De tillitsvalgte skal registrere seg og sine verv i Styrevervregisteret.»

Oversikt over eierinteresser

Eierskapsmeldingen inneholder en oversikt over kommunens eierinteresser, se figur 4. Hvert av selskapene og samarbeidene omtales enkeltvis i eierskapsmeldingen. Her fremgår blant annet informasjon om kommunens eierandel, selskapets historikk, selskapets formål, økonomi, eierforum, informasjon om styret, rapporteringsrutiner og kommunens motiv for eierskapet. Ettersom selskapsopplysningene sist ble oppdatert i 2017 er en del av opplysningene utdatert og oversikten viser derfor ikke et fullstendig bilde av kommunens eierskap i 2023

Kommunale foretak	Vertskommune-samarbeid (§ 28)	Interkommunalt samarbeid (§ 27)	Interkommunale selskap (IKS)	100 % eigde aksjeselskap	Deleigde aksjeselskap
	NAV Gol/Hem-seidal (Gol er vert)	Skatteoppkreveren i Hallingdal	PPT og OT Hallingdal IKS	Gol Kommunale Egedomar AS	Gol skystasjon AS
	IKT Hallingdal (Gol er vert)	Hallingdal Etableringsenter	Kommunerevisjon IKS		Gol Sentrum AS
	Hallingdal Banevernsteneste (Ål er vert)		Hallingdal Renovasjon IKS		VINNAS
			Hallingdal Brann- og redningsteneste IKS		Hallingdal Kraftnett AS
			IKA Kongberg IKS		Gol reisebil AS
					Vardar AS

Figur 4 Oversikt over kommunalt eide selskaper der Gol kommune eier, eller deltar med mer enn 5 % av selskapet, eller eier aksjer til en verdi større enn 1 mill. kr.

Formål med eierskapet i eierskapsmeldingen

Kommunens formål med eierskap i det enkelte selskap kommer frem av eierskapsmeldingen, under de individuelle selskapsomtalen. Eierskapsmeldingen gjør ikke en vurdering av om selskapene fyller sin hensikt etter formålet kommunen har med eierskapet.

Kommunedirektør oppgir at kommunens formål med eierskap kunne vært mer utfyllende i eierskapsmeldingen. Ettersom kommunen har mange selskap, vil dette være utfordrende og tidkrevende. Det har likevel vært en grundig diskusjon i kommunestyret omkring de største selskapene. I de store samarbeidsavtalene om tjenester er det egne vedtekter og tilhørende politiske saker. De fleste samarbeid er vertskommunesamarbeid, dette er et bevisst valg fordi styringsdialogen går i linjen og kommunedirektør har mer kontroll.⁴⁴

For Gol Kommunale Eigedomar AS er effektivisering av tjenesteproduksjon oppgitt som kommunens motiv for engasjement i selskapet i eierskapsmeldingen.

Datterselskapet er ikke nevnt i eierskapsmeldingen, men styreleder utdyper vurderingene knyttet til opprettelsen av datterselskapet. Gol Kommunale Eigedomar AS i seg selv er næringsbygg og formålsbygg og utleieboligene ble vurdert å være på sidelinjen av dette. Videre tilsa MVA-forhold og hensyn til kontroll på kostnader og inntekter at boligene burde legges i et datterselskap. Opprettelsen av datterselskapet var derfor et strategisk valg når boligene ble overtatt.⁴⁵

Kommunedirektør forteller at det var kjent for kommunen da datterselskapet ble opprettet. Beslutningen ble godt gjennomarbeidet ved salg av boligene til GKE AS og opprettelse av datterselskapet.⁴⁶

5.2. Eierstrategi med mål

I eierskapsstrategien kan kommunen blant annet utdype formål og målsetninger med eierskapet, og vurdere om det er ønskelig å stille forventinger om avkastning/utbytte til selskapet

Gol kommune har utarbeidet en egen eierstrategi for Gol Kommunale Eigedomar AS, vedtatt i kommunestyret i 2008⁴⁷. I saksfremlegget til strategien fremgår det at målsettingene med oppretting av selskapet i 2002 var nådd og at det var behov for en drøftelse av hvordan selskapet skulle opptre i fremtiden. Følgende ble vedtatt:

⁴⁴ Intervju med kommunedirektør

⁴⁵ Intervju med styreleder

⁴⁶ Intervju med kommunedirektør

⁴⁷ Kommunestyrevedtak 12.02.2008, sak 10/08.

Eierstrategier vedtatt i kommunestyret i 2008⁴⁸

- 1. Gol kommune selger vestre delen av Lysbo. Formannskapet får fullmakt til å godkjenne salgssavtale med Gol Kommunale Egedomar (GKE) AS. Tomta skal fortsatt eies av kommunen, men leies ut til GKE AS.*
- 2. GKE AS kan delta gjennom datterselskap, saman med andre, i oppføring og utleie av bygg og anlegg til idrettsformål mm på Hallingmo.*
- 3. GKE AS kan være kommunens organ for gjennomføring av sosial boligbygging i kommunen. Formannskapet får fullmakt til å godkjenne hvilke prosjekt som skal gjennomføres.*
- 4. Kommunestyret ber rådmannen drøfte med leietakerne i de kommunale leilighetene i Eldrebo og Fredlund om de ønsker å overta de.*
- 5. Kommunestyret ber styrene i GKE, Gol Skysstasjon AS og Gol Sentrum AS utrede fusjon mellom selskapene.)*

Strategien har ingen opplysninger om kommunens eventuelle forventninger til utbytte.

I ettertid er det opprettet mors- og datterselskap og boligene er solgt fra kommunen til selskapet. Det ble i forbindelse med salget i 2019 vedtatt at det skulle utarbeides en ny eierstrategi for selskapet.⁴⁹ Eierstrategien skulle gi signal om selskapets samfunnsmessige ansvar, inkludere mål og forventninger til selskapet, styrets kompetanse og avgrensning av denne, styreinstruks og styringsmodell, rapportering ut over behandling av generalforsamling m.m. Dette skulle legges frem for kommunestyret i egen sak. Videre ble det vedtatt at styret årlig må utarbeide planer for virksomheten, inkludert selskapsstrategier, marked og lovgivning. Dokumentene skulle legges frem for kommunestyret når eierskapsmeldingen blir revidert hver høst.

Kommunedirektør er ikke kjent med at det er opprettet en egen eierstrategi slik vedtaket forutsetter. Likevel opplever kommunedirektør at det er tydelige styringssignaler ovenfor Gol Kommunale Egedomar AS. Det er en liten kommune med tette bånd og hyppige møter med daglig leder i selskapet. Små forhold drøftes med kommunedirektør, mens større saker legges frem politisk. Kommunedirektøren beskriver båndene som så tette at det i praksis fungerer som en eiendomsavdeling i kommunen. Kommunedirektør opplever at det er etablert en god styringsdialog.⁵⁰

Ordfører kjenner ikke til ny eierstrategi eller styreinstruks, men viser til formålet for selskapet og at man av og til bør stille seg spørsmål knyttet til hva man vil med selskapet og målsettinger med det.⁵¹

Styreleder bekrefter også at selskapet ikke har vært påkoblet i eventuelt arbeid med ny strategi. Daglig leder forteller at selskapet har egne strategier, gjennomgått i formannskapet hvor selskapet rapporterer måloppnåelse til formannskapet.

⁴⁸ Kommunestyrevedtak 12.02.2008, sak 10/08.

⁴⁹ Kommunestyrevedtak 21.11.2017, sak 82/17

⁵⁰ Intervju med kommunedirektør

⁵¹ Intervju med ordfører

Styreleder uttrykker ønske om styringssignaler knyttet til hva kommunen vil bruke selskapet (GKE AS) til og hva som skal ivareta innenfor kommunens basisorganisasjon. Videre viser både styreleder og daglig leder til at selskapet skal ivareta to hensyn, både optimal drift og lønnsomhet som et aksjeselskap, men samtidig ivareta kommunens behov, strategier og ønsker. Styret uttrykker ønske om å drifte selskapet slik at det blir mulighet for avkastning, ikke bare for selskapet, men også for Gol kommune som samfunn. Et eksempel på dette er et pågående samarbeidsprosjekt med kommunen og DES-klubben⁵² om utvikling av et sentrumsområde med boligbygging for eldre.⁵³

Kommunedirektøren forteller at det har vært mange runder på hva kommunen ønsker å bruke Gol Kommunale Egedomar AS til. I 2007 hadde kommunen et kommunalt foretak, en eiendomsavdeling og Gol Kommunale Egedomar AS. Det kommunale foretaket ble nedlagt og det ble gjort en prinsipiell diskusjon om hva oppgavene for Gol Kommunale Egedomar skulle være. Gol Kommunale Egedomar AS ble opprinnelig opprettet som et verktøy for å bygge nytt kommunehus. Etter flere runder hvor man lurte på hva selskapet skulle brukes til, utover å forvalte kommunehuset, ble 40 ordinære utleieboliger solgt fra kommunen til selskapet. Ved å selge utleieboligene til Gol Kommunale Egedomar ønsket man å profesjonalisere denne delen av driften. Kommunen fikk tildelingsrett til disse boligene. Omsorgsboligene ble ikke solgt og er fremdeles eid av kommunen.

Det foregår også en prosess hvor Gol Kommunale Egedomar AS skal kjøpe eiendom for rehabilitering og ombygging til ny brannstasjon. Dette skal selskapet forvalte og kommunen leie av selskapet.

5.3. Vedtekter

Vedtektene til Gol Kommunale Egedomar AS og Gol kommunale Egedomar Boligdrift AS er mottatt av revisjonen. Det vedtektsfestede formålet til både selskapet og datterselskapet er likelydende som i Brønnøysundregisteret og fremgår av tabell 5.

Tabell 3 Det vedtektsfestede formålet til selskapene

Selskap	Vedtektsfestede formål
Gol Kommunale Egedomar AS	Føre opp, eie, drifte og leie ut bygninger til kommunen, fylkeskommunen og staten. Selskapet kan også føre opp, eie, drifte og forvalte bygninger til andre formål etter vedtak i generalforsamlingen. Selskapet kan eie datterselskap og/eller delta i andre selskap etter vedtak i generalforsamlingen. Opprettelse av datterselskap og/eller deltakelse i andre selskap trenger samtykke fra generalforsamling med 2/3 flertall.
Gol Kommunale Egedomar Boligdrift AS	Føre opp, eie, drifte og forvalte boliger og andre eiendommer for kommunens behov eller salg.

⁵² DES Norge er en paraplyorganisasjon som har som mål å skape forum for alle boligspareklubber i Norge. (www.desnorge.no)

⁵³ Intervju med styreleder og daglig leder

Selskapets formål i eierskapsmeldingen er i hovedsak likt med formålet i vedtektene, men eierskapsmeldingen er ikke oppdatert etter vedtektsendring i 2019. I forbindelse med opprettelse av datterselskapet Gol Kommunale Eigedomar Boligdrift AS ble ordet «leie ut» byttet ut med ordet «forvalte». I eierskapsmeldingen fremgår heller ikke opplysninger om datterselskap.

Daglig leder i Gol Kommunale Eigedomar AS opplyser at selskapets formål er jevnlig til revidering. Det gjennomføres i år en vurdering knyttet til antall medlemmer i styret.⁵⁴ Vedtektsfestet antatt medlemmer i styret er i dag 3-5, med 2 varamedlemmer. Dersom det er 5 medlemmer i styret, faller kravet til varamedlemmer bort.

Vedtektene i Gol Kommunale Eigedomar AS stiller krav om instruks for daglig leder, datterselskapet har ikke tilsvarende krav i vedtektene. Selskapene har en felles stillingsinstruks for daglig leder⁵⁵.

5.4. Rapportering til kommunestyret

Årlig rapportering om tilstand

Kommunen vurderer ikke i eierskapsmeldingen om selskapene fyller sin hensikt etter formålet kommunen har med selskapene. Dersom en skal kunne gjøre en slik vurdering, er det nødvendig at kommunen henter inn tilstrekkelig med informasjon fra selskapene. Rapporteringsrutiner i eierskapsmeldingen for de enkelte selskap viser at kommunen ikke har som krav at kommunestyret får en årlig rapport om tilstanden i alle selskapene.

Ordfører forteller at de fleste selskaper legger frem årsmelding og årsregnskap til kommunestyret. Dette blir lagt som referatsak i saklisten med link slik at kommunestyrerepresentantene kan gå inn i referatsakene og lese disse. Det er praksis for at selskap blir invitert inn i kommunestyremøtet for å presentere seg og orientere om selskapets formål og stauts for driften, samt eventuelle vesentlige forhold som kommunestyret bør få kunnskap om. Det er åpent for at kommunestyrerepresentantene kan stille spørsmål og få svar direkte slik at det blir dialog. Ordfører viser til at dette er en fin måte å få informasjon på. I løpet av de fire siste årene har det jevnlig vært selskap innom i kommunestyret.⁵⁶

For Gol Kommunale Eigedomar AS stiller kommunen i eierskapsmeldingen krav om rapportering i form av at årsmelding og årsregnskap skal utarbeides. Årsmeldingen skal legges frem for kommunestyret som orienteringssak.

Praksis for Gol Kommunale Eigedomar AS har vært at selskapet rapporterer til formannskapet, ikke til kommunestyret. I forbindelse med generalforsamling har årsmelding blitt lagt frem for formannskapet som en orienteringssak. Selskapet er selv tilstede og gjennomgår årsmeldingen, samt svarer på spørsmål.⁵⁷ Dersom særskilte forhold skal tas opp, vil det i forkant avklares med kommunedirektør om

⁵⁴ Intervju med styreleder og daglig leder

⁵⁵ Stillingsinstruks/stillingsbeskrivelse daglig leder i Gol Kommunale Eigedomar AS og Gol Kommunale Eigedomar Boligdrift AS, datert 5.06.2020.

⁵⁶ Intervju med ordfører

⁵⁷ Intervju med kommunedirektør

det er behov for å utarbeide et saksfremlegg som legges frem for kommunestyret. I tillegg har selskapet hatt redegjørelser eller orienteringer i formannskapet i forbindelse med utredning av prosjekter. Eksempelvis ny brannstasjon, idrettshall og basishall samt utvikling av campus Hallingdal.⁵⁸

Gjennomføring av generalforsamling

Gol kommune fastsetter i eierskapsmeldingen at ordfører er eierrepresentant under generalforsamling i aksjeselskap. Varaordfører kan møte istedenfor ordfører. I selskap der kommunen eier mer enn 33,3 % av aksjene skal Gol kommune alltid være representert under generalforsamlinger. Ordfører velger selv sin tilstedeværelse i selskap der kommunen har mindre eierandel⁵⁹. Når det gjelder Gol Kommunale Eigedomar AS er det imidlertid gjort en vedtektsendring i 2018, i dette selskapet er det formannskapet som er generalforsamling.⁶⁰

Eierskapsmeldingen viser også at det for Gol Kommunale Eigedomar AS skal holdes ordinær generalforsamling hvert år og at dette må varsles skriftlig minst to uker i forkant. Saker til behandling på generalforsamling må sendes til styret minst tre uker før generalforsamling skal holdes.⁶¹ De samme kravene er vedtektsfestet for selskapet.

I eierskapsmeldingens prinsipp nr. 9 har kommunen fastsatt at kommunens saksbehandlingsregler for saksforberedelse skal følges i saker til generalforsamling som krever politisk avklaring.

Møteprotokoll fra generalforsamling i Gol Kommunale Eigedomar AS i 2021 er innhentet. Saker på generalforsamlingen var blant annet årsregnskap, valg av styremedlemmer og fastsettelse av godtgjørelse til styret. Generalforsamlingen ble ledet av styreleder, mens daglig leder var referent. Protokollen er signert av styreleder og ordfører. Det fremgår også at formannskapet var tilstede som eierrepresentant.

Ordfører forteller at formannskapsmøter og generalforsamling ofte blir lagt på samme dag. På slutten tas det en uformell prat om selskapet før formannskapet går i generalforsamling. Det er da sendt ut innkalling og sakliste i forkant.⁶²

Daglig leder i selskapet opplever at endringen i eierrepresentant fra ordfører til formannskap i 2018 fungerer godt.⁶³

⁵⁸ Intervju med styreleder og daglig leder

⁵⁹ Eierskapsmeldingen, retningslinjer for eierskap prinsipp 8.

⁶⁰ Kommunestyrevedtak 20.03.2018, sak 12/18

⁶¹ Eierskapsmelding vedtatt i 2013, sak 34/2013. Revidert i 2017.

⁶² Intervju med ordfører

⁶³ Intervju med daglig leder og styreleder

Eiermøter

Eiermøter er uforpliktende møter for informasjonsutveksling mellom kommunen som eier, styret og daglig leder i selskapet. Det er gjennomføres ikke formaliserte møter mellom politisk nivå og selskapet, utover at formannskapet utøver generalforsamling.⁶⁴

Kommunedirektør har jevnlig møter med daglig leder. Det er tett dialog, særlig med tanke på tildelingsrett til boliger og dersom kommunen har behov for boliger til enkelte brukere.⁶⁵

Daglig leder oppgir at det er god dialog med både det politiske miljøet og administrasjonen. Det lages orienteringssaker og status på hva som er gjennomført, hva som har skjedd og planene fremover. Skiftende politisk miljø hvert fjerde år kan likevel være en utfordring, samt at selskapet kunne foretatt mer innen utvikling og tiltak enn det de i henhold til formålet er satt til å gjøre. Driften av kommunens utleieboliger for vanskeligstilte er ifølge styreleder et skritt i riktig retning. Styreleder viser også til at ny kommunalsjef for helse og omsorg er visjonær og ser fremover. Blant annet utvikling av eiendomsmassen for å møte fremtidens behov innenfor helse og omsorg.⁶⁶

6. God sammensetning og nødvendig kompetanse i styret

6.1. Prosess for valg av styremedlemmer (valgkomite)

Eierskapsmeldingen viser Gol kommunes krav til profesjonelle styrer; kommunen forventer at styret skal ha den nødvendige kompetansen til å følge opp eiers mål og generell kompetanse innen ledelse og virksomhetens sitt formål. Det fremgår videre at valgkomiteen skal drøfte kompetansebehovet med styreleder.⁶⁷

For aksjeselskap og interkommunale selskap er valgkomiteen i Gol kommune valgkomite og fremmer innstilling til kommunestyret. Valgkomiteen kan be rådmannen forberede kriterier for styrets komplementære kompetanse⁶⁸. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på at det foreligger en skriftlig rutine/instruks for valgnemnda. Daglig leder og styreleder gir uttrykk for at man ikke kjenner til om det finnes instruks for valgnemnda i kommunen.⁶⁹

Ordfører forteller at det er Gol kommunes valgkomite som har valgt representantene i styrene. Valgkomiteen består av politikere, stort sett en fra hvert parti.⁷⁰ Ordfører reflekterer rundt om

⁶⁴ Intervju med ordfører

⁶⁵ Intervju med kommunedirektør

⁶⁶ Intervju med styreleder og daglig leder

⁶⁷ Eierskapsmeldingen s. 3-4, punkt 10 og 12.

⁶⁸ Eierskapsmeldingen, revidert 2017 s. 3 nr.11

⁶⁹ Intervju med styreleder og daglig leder

⁷⁰ Intervju med ordfører

styret bør bestå av fagpersoner, politikere eller en blanding. Dersom det er få personer i styret er det sårbart, særlig dersom enkelte har mye fagkompetanse.

Kommunedirektør forteller at praksis er slik at styreleder velges på bakgrunn av kompetanse. I de større selskapene hvor det forvaltes store verdier er valg av styremedlemmer mer gjennomtenkt, ellers kan det være noe tilfeldig hvem som blir valgt. Etter hvert valg er det mange styremedlemmer som skal velges og i en liten kommune og det er utfordrende å ha nok folk til å kunne velge på bakgrunn av kompetanse. For de som blir valgt har kommunen gruppevis opplæring.⁷¹

Gol Kommunale Eigedomar AS har i henhold til kravet i eierskapsmeldingen valgt Gol kommunes valgkomite som selskapets valgkomite i 2021⁷². Styreleder forteller at det er vedtektsfestet at valgmennda skal benyttes til valg ved endring av styresammensetning. Dette samsvarer med vedtektenes § 8 som fastslår at generalforsamlingen velger valgkomite. Styreleder opplever valgprosessen som god.

Ved valg av dagens styremedlemmer til styret i Gol Kommunale Eigedomar AS, sommeren 2022, innstilte⁷³ valgutvalget til generalforsamling i selskapet. Det ble fremmet vedtak om gjenvalg av alle styremedlemmene.⁷⁴ Forslagene er ikke begrunnet av valgutvalget.

Gol Kommunale Eigedomar AS skal i år gjøre en vurdering av styrets sammensetting, dette i etterkant av et frafall i styret. Det vurderes å øke antallet styremedlemmer til fire, men da uten vara. Noe av bakgrunnen for dette har vært utfordringer med å orientere vara til enhver tid. En slik endring av styret vil medføre vedtektsendring. Videre forteller styret at det skal ta diskusjoner rundt hvilken kompetanse de ønsker fremover for å sikre et profesjonelt styre. I vurdering rundt kompetansesammensetning opplever styret lite innspill fra formannskapet.⁷⁵

Eierskapsmeldingen inneholder forventninger til godtgjørelse for styremedlemmer. Det fremgår av punkt 17 at Gol kommunes medlemmer til styret i bedrifter som kommunen helt eller delvis eier skal få samme godtgjørelse som andre styremedlemmer i bedriften. Nivået på godtgjørelsen skal i så stor grad som mulig reflektere selskapets kompleksitet, men samtidig det generelle lønns og godtgjørelsesnivået i kommunen.

6.2. Styret

I eierskapsmeldingen har kommunen satt krav til styresammensetning i konsernmodell. I prinsipp 13 fremgår det at datterselskap skal ha andre styremedlem enn morselskapet.

Gol Kommunale Eigedomar AS og datterselskapet har samme daglig leder og samme styremedlemmer. En oversikt fremgår av tabell 1.

⁷¹ Intervju kommunedirektør

⁷² Referat fra generalforsamling i Gol Kommunale Eigedomar AS august 2021.

⁷³ Saksfremlegg, sak 2022/106-1

⁷⁴ Saksprotokoll vedtak i valgutvalget 13.06.22 sak 2/2022

⁷⁵ Intervju med styreleder og daglig leder

Tabell 4 Oversikt over styremedlemmer og daglig leder i Gol Kommunale Egedomar AS og Gol Kommunale Egedomar Boligdrift AS. (Brønnøysundregistrene)

	Navn	Født	Styrevervregister	Styregodtgjørelse
Daglig leder	Jan Egil Halbjørhus	1974	Ja	
Styrets leder	Stein- Ovre Helberg	1975	Nei	Kr 80 000 + 1750 pr møte
Styremedlem	Kari Anita Brenna	1968	Nei	Kr 27 000 + 1750 pr møte
Varamedlem	Bjørn Ludvig Søgner	1968	Nei	Kr 18 000 (fast beløp 8 md) + 1750 pr møte
Varamedlem	Anne Gerd Jorde	1956	Nei	

Ordfører kjenner ikke til hvorfor det ble brukt samme styremedlemmer i mors og datterselskapet ⁷⁶ og kommunedirektør forteller at det ikke er gjort noen vurdering omkring dette. ⁷⁷

Styreleder forteller at likelydende styre i mor og datterskap var oppe til diskusjon. Det ble også innhentet juridisk bistand ved opprettelsen av datterselskapet, som blant annet anbefalte en ordning med de samme styremedlemmene.

Hovedgrunnene for etablering av datterselskapet var overføring av risiko og forhold vedrørende moms. Et styre med andre styremedlemmer i et lite datterselskap ble vurdert å kunne medføre u hensiktsmessig merarbeid. Det blir ikke ansett som hensiktsmessig med to ulike styre i dag. ⁷⁸

Eierskapsmeldingen stiller i punkt 21 krav om at tillitsvalgte skal registrere seg og sine verv i Styrevervregisteret. På tidspunktet hvor kontrollen ble gjennomført var det kun en av fem medlemmer eller varamedlemmer i styrene registrert i KS sitt styrevervregister. Styrevervregisteret har ikke vært et tema i styremøtene. ⁷⁹

Utbetalt godtgjørelse fra selskapet til styrets medlemmer er fremlagt for revisjonen⁸⁰ og fremgår av tabell 1. Det utbetales ikke godtgjørelse fra datterselskapet.

⁷⁶ Intervju med ordfører

⁷⁷ Intervju med kommunedirektør

⁷⁸ Intervju med styreleder og daglig leder

⁷⁹ Intervju med styreleder og daglig leder

⁸⁰ Lønns slipper Gol Kommunale Egedomar AS for 2022

6.3. Utarbeidelse av styreinstruks, årlig plan, årsrapport og egnevalueringer

Til undersøkelsen har selskapet oversendt felles instruks for daglig leder i Gol Kommunale Eigedomar og datterselskapet.⁸¹ Styreinstruks, årlig plan/årshjul og styrets egnevaluering er ikke dokumentert.

Daglig leder oppgir at styreinstruks foreløpig ikke er utarbeidet.⁸² Det er heller ikke utarbeidet et eget årshjul for styrets arbeid, men styreleder/daglig leder forteller at styret i utgangspunktet har fire møter i året hvor det jobbes mot strategi og mål for året. Dersom det er behov, gjennomføres det flere møter.

Det er ikke etablert praksis for fast eller skriftlig evaluering av styrets kompetanse og arbeid, men dette diskuteres jevnlig i styremøtene gjennom året. Styreleder uttrykker at han er usikker på om det er behov for noe mer formalisert utover dette per nå.

I selskapets årsmelding redegjøres det for informasjon om selskapet, ledelse, aktiviteter, økonomiske nøkkeltall og endringer i finansiell situasjon.

Styret har ikke utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften⁸³, i henhold til kommunens prinsipper for eierskap punkt 19. Styret opplyser likevel at det til enhver tid foretas vurderinger knyttet til habilitet og etikk til, samt gjøres refleksjoner rundt dilemmaer.

Når det gjelder habilitet forteller kommunedirektør at det i kommunen er stor bevissthet rundt dette. Det er små forhold og det bes ofte om å få sin habilitet vurdert. I de fleste politiske møter er det debatt om habilitet. Styret viser til føringer og retningslinjer fra kommunen for habilitet og gir uttrykk for god praksis knyttet til habilitetsvurderinger.⁸⁴

7. Samlede vurderinger og konklusjoner

Problemstilling 1 – Utarbeide og jevnlig revidere sentrale styringsdokumenter

Kommunens eierskapsmelding ble vedtatt av kommunestyret den 10.09.2013, og ble sist revidert i 2017. Eierskapsmeldingen er derfor ikke vedtatt i inneværende kommunestyreperiode (høsten 2019 - høsten 2023), slik kommuneloven § 26-1 krever. Eierskapsmeldingen inneholder imidlertid kommunens prinsipper for eierstyring og en oversikt over eide selskaper. Selskapenes formål fremkommer også av eierskapsmeldingen.

Eierskapsmeldingen er ikke oppdatert annethvert år og selskapsopplysningene er ikke oppdatert årlig, slik kommunen selv forutsetter i eierskapsmeldingen. Kommunen gjør ikke en vurdering i eierskapsmeldingen av om selskapene fyller sin hensikt etter det formål kommunen har med selskapet.

⁸¹ Stillingsinstruks/stillingsbeskrivelse daglig leder i Gol Kommunale Eigedomar AS og Gol Kommunale Eigedomar Boligdrift AS, datert 5.06.2020.

⁸² Epost fra daglig leder datert 22.03.2023

⁸³ Epost fra daglig leder datert 22.03.2023

⁸⁴ Intervju med styreleder og daglig leder

Dette er ikke et lovkrav, men slike vurderinger kan bidra til at kommunestyret får mer informasjon om status i selskapene.

Revisjonens vurdering er at Gol kommune har utarbeidet en eierskapsmelding vedtatt av kommunestyret, men eierskapsmeldingen oppfyller ikke minimumskravene i kommuneloven. Den oppdateres heller ikke som forutsatt i eierskapsmeldingen. Som en følge av dette er eierskapsmeldingen utdatert og gir ikke et riktig bilde av kommunens eierskap

Gol kommune har ikke utarbeidet ny eierstrategi for Gol Kommunale Eigedomar AS i tråd med kommunestyrets vedtak i 2017. Selskapets har derfor en eldre strategi fra 2008 som ble utarbeidet før konserndannelsen/opprettelsen av datterselskapet.

Revisjonens vurdering er at kommunen ikke har utarbeidet en ny eierstrategi, eller revidert eierstrategien fra 2008, for Gol Kommunale Eigedomar slik KS anbefaler og kommunens eget vedtak tilsier. Det er ikke et lovkrav at kommunen skal utarbeide eierstrategier for det enkelte selskap i tillegg til en generell, eierskapsmelding, men det anses som god praksis. En god eierstrategi kan sammen med eierskapsmeldingen tydeliggjøre hvilke forventninger eierne har til selskapet på lang sikt. Selskapet uttrykker selv behov for signaler om hva kommunen ønsker å bruke selskapet til. For kommunen vil det i tillegg kunne være utfordrende å måle om selskapet oppfyller formålet kommunen har med eierskapet når det ikke er klare strategier.

Selskapet har opprettet egne selskapsstrategier fastsatt av styret, men dette må ikke forveksles med en eierstrategi. Eierstrategien er sammen med eierskapsmeldingen og vedtektene en del av den ytre rammen til selskapet og kan være et nyttig redskap for eierne (de folkevalgte) for å sikre forankring av eiersignaler i kommunestyret.

Vedtektene i Gol kommunale Eigedomar AS ble revidert i forbindelse med opprettelsen av datterselskapet. Eierskapsmeldingen er derimot ikke blitt oppdatert etter denne endringen. Selskapets formål er jevnlig til revidering og det foregår en vurdering av antall medlemmer i styret.

Revisjonen vurderer at selskapets vedtekter i tilstrekkelig grad angir og avgrenser virksomheten selskapet skal drive og at vedtektene revideres jevnlig.

Problemstilling 2 – Rapportering til kommunestyret om måloppnåelse

Eierskapsmeldingen stiller ikke krav om årlig rapportering til kommunestyret om tilstanden i alle selskapene. For Gol Kommunale Eigedomar stiller kommunen i eierskapsmeldingen krav om rapportering i form av at årsmelding og årsregnskap skal utarbeides. Årsmeldingen skal legges frem for kommunestyret som orienteringssak. Praksis for Gol Kommunale Eigedomar AS har derimot vært at selskapet rapporterer om styring og ledelse til formannskapet, ikke til kommunestyret.

Gol kommune fastsetter i eierskapsmeldingen at ordfører er eierrepresentant under generalforsamling i aksjeselskap. I Gol Kommunale Eigedomar AS er det imidlertid vedtektsfestet at formannskapet er generalforsamling. Styret i selskapet gir uttrykk for at dette fungerer godt. Innkalling til generalforsamling i selskapet skal ifølge både eierskapsmeldingen og vedtektene varsles skriftlig minst to uker i forkant.

Kommunen gjennomfører ikke formaliserte eiermøter mellom politisk nivå og selskapet, men det gjennomføres jevnlig møter mellom administrasjonen og selskapet. Selskapet opplever dialogen med både det politiske miljøet og administrasjonen som god.

Revisjonens vurdering er at en årlig rapportering til kommunestyret om status for alle selskaper, slik KS anbefaler, vil kunne bidra til økt informasjon til eier (folkevalgte) om selskapene. Sammen med en eventuell eierstrategi vil dette kunne bidra at kommunen som eier kan gjøre en vurdering av om selskapene fyller formålet kommunen har med eierskapet, slik det også er anbefalt av KS. At sentrale folkevalgte er oppnevnt som eierrepresentant vurderes å være i samsvar med KS anbefalinger og kan bidra til god samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyret og eierorganet. Kommunens politiske og administrative ledelse har også tett kontakt med styret.

Problemstilling 3 – Sammensetning og kompetanse i styrene

Kommunen har i eierskapsmeldingen fastsatt at valgkomite for utnevning av styremedlemmer til aksjeselskap og interkommunale selskap er Gol kommunes valgkomite. Styrenes medlemmer velges så langt det er mulig på bakgrunn av kompetanse, men små forhold gjør det utfordrende å finne tilstrekkelig kandidater med rett kompetanse. Kommunen har imidlertid prioritert styreledere og styremedlemmer i selskaper hvor det forvaltes store verdier. I tillegg gjennomføres det gruppevis opplæring for de som blir valgt inn i styrene. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon på at kommunen har utarbeidet en instruks for valgkomiteen. Valgkomiteen kan be rådmannen forberede kriterier for styrets komplementære kompetanse. Kompetansevurdering i selskapene skal av valgkomiteen drøftes med styreleder.

Gol Kommunale Eigedomar AS og datterselskapet består av de samme styremedlemmene. Bakgrunnen for dette var at et styre med andre styremedlemmer i et lite datterselskap ble vurdert å kunne medføre u hensiktsmessig merarbeid.

Det er ikke utarbeidet årlig plan for styrets arbeid (årshjul) der styret på strategisk nivå fastsetter hvilke saker som må behandles i løpet av et år. Styret har heller ikke som praksis å skriftlig evaluere sitt eget arbeid (egenevaluering) og det er ikke utarbeidet styreinstruks. Alle styremedlemmer er ikke registrert i KS styrevervregister.

Gol kommunes eierskapsmelding uttrykker generelle forventninger til alle selskaper om å utarbeide etiske retningslinjer, men styret har ikke sørget for at dette har blitt utarbeidet. Styret viser til kommunens etiske retningslinjer for vurdering av habilitet.

Revisjonens vurdering er at kommunen gjennom krav i eierskapsmeldingen i noen grad tilrettelegger for at styre velges ved bruk av valgkomite og at kompetansebehovet i styrene defineres. Det er likevel ikke dokumentert at det er utarbeidet instruks for valgkomiteen, valg av styremedlemmer blir ikke begrunnet og kommunen har ikke sikret at styrets egnevaluering formaliseres og fremlegges for valgkomiteen, slik KS anbefaler.

Styret har ikke sørget for utarbeidelse av styreinstruks hvor det gis nærmere regler for styrets arbeid, slik god praksis tilsier og kommunestyrets eget vedtak forutsetter.

Styret har heller ikke utarbeidet årshjul og har ikke som praksis å foreta en formalisert egevaluering av sitt arbeid, slik KS anbefaler. I egevalueringen kan styret vurdere egen kompetanse og sammensetning, samt hvordan styret fungerer. En slik evaluering er et viktig dokument i valgkomiteens arbeid med å velge kompetente styremedlemmer og bør være tilgjengelig for valgkomiteen.

Manglende utarbeidelse av etiske retningslinjer i selskapet er ikke henhold til god praksis eller slik eierskapsmeldingen forutsetter. Det er likevel positivt at selskapet reflekterer rundt etikk og habilitet, samt forholder seg til kommunens føringer og retningslinjer for habilitet. Men, som et selvstendig rettssubjekt som forvalter betydelige ressurser for fellesskapet er det viktig at styret har en aktiv og bevisst holdning til etiske spørsmål. Ved å vedta egne etiske retningslinjer vil styret både kunne styrke tilliten til selskapet ytterligere og samtidig bidra til å redusere risikoen for uetisk adferd, lovbrudd og korrupsjon. Styret bør derfor vurdere å vedta egne etiske retningslinjer som er tilpasset egne risikoområder og virksomhet.

Revisjonen har forståelse for begrunnelsen for valget knyttet til samme styrer i mors og datterselskap, men vil likevel påpeke at dette ikke er i henhold til KS anbefalinger.

Alle som påtar seg styreverv eller sitter i ledelsen i kommunale selskap bør registrere seg i KS styrevervregister. Kommuner er avhengig av allmenhetens tillit, og åpenhet er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Det er derfor viktig at alle styremedlemmer registrerer seg i styrevervregisteret, i tråd med forventningene i kommunens eierskapsmelding og god praksis tilsier.

Av hensyn til tillit og åpenhet er det også viktig at en oversikt over kommunens eierskap og eierstyring finnes lett tilgjengelig for allmennheten, slik som på kommunens nettsider.

Konklusjon

Gol kommunes eierskapsmelding oppfyller ikke minimumskravene i kommunelovens § 26-1. Det er også flere områder hvor eierstyringen av Gol Kommunale Eigedomar AS ikke er i tråd med etablerte normer eller kommunestyrets egne vedtak.

Kommunen har utarbeidet en eierskapsmelding med flere gode prinsipper om eierstyring, men har utfordringer med å følge opp prinsippene og forventningene i praksis. Under revisjonen har det blitt pekt på at dette kan forklares med manglende kapasitet i kommunens administrasjon. Undersøkelsen viser at Gol kommunes forvaltning av sitt eierskap i Gol Kommunale Eigedomar AS har flere forbedringspunkter:

Eierskapsmeldingen skal utarbeides og vedtas av kommunestyret minst en gang i valgperioden, slik kommuneloven § 26-1 krever. Videre bør eierskapsmeldingen oppdateres hvert andre år, samt gjennomføres en årlig oppdatering av selskapsopplysningene, i tråd med kommunestyrets eget vedtak. Kommunen bør også i eierskapsmeldingen gjøre en vurdering av om selskapet fyller sin hensikt etter formålet kommunen har med eierskapet. Eierskapsmeldingen bør i større grad være et levende dokument som gjenspeiler kommunens eierstyring og status i selskapene.

Eierskapsmeldingen stiller ikke krav om årlig rapportering til kommunestyret om tilstanden i alle selskapene. Kommunen har heller ikke sørget for at Gol kommunale Eigedomar AS rapporterer til kommunestyret, slikt eierskapsmeldingen forutsetter. Kommunestyret bør etter revisjonens syn få mer informasjon om status og måloppnåelse i selskapet. Videre bør kommunen vurdere å utarbeide en oppdatert eierstrategi for Gol Kommunale Eigedomar AS, samt eventuelt også for andre aktuelle selskap. Slike strategier er ikke et krav, men det vil kunne være et viktig verktøy for kommunestyret som eiere for å sikre god forankring av eiersignaler. Det er også i henhold til etablerte normkrav, kommunestyrets eget vedtak samt eierskapsmeldingen.

Kommunen har til dels systemer og rutiner for å sikre god sammensetning og kompetanse i styrene. Det bør foreligge en instruks for valgkomiteen og styrets egevaluering bør skriftlig fremlegges for valgnemnda. Mulige forbedringspunkter knyttet til styret er at det bør vurderes å etablere en styreinstruks, årsplan (årshjul), skriftliggjøring av egevalueringer, registrering i KS styrevervregister, samt utarbeidelse av etiske retningslinjer. Slike forbedringer vil være i tråd med etablerte normkrav.

8. Anbefaling

Med bakgrunn i vår gjennomgang, vil vi anbefale at:

- Kommunen minst en gang i valgperioden utarbeider en eierskapsmelding som vedtas av kommunestyret, slik kommuneloven § 26-1 (1) ledd forutsetter.

Ser på/vurderer:

- Kommunen bør sørge for at eierskapsmeldingen oppdateres hvert andre år og at selskapsopplysningene oppdateres årlig, slik eierskapsmeldingen forutsetter.
- Kommunen bør i eierskapsmeldingen gjøre en vurdering av om det enkelte selskap fyller sin hensikt etter kommunens formål med eierskapet.
- Kommunen bør sørge for at årsmelding fra Gol Kommunale Egedomar AS legges frem i kommunestyret, slik eierskapsmeldingen forutsetter.
- Kommunen bør vurdere å utarbeide en eierstrategi for Gol Kommunale Egedomar AS, slik det forutsettes i kommunestyrets vedtak.
- Kommunen bør vurdere å utarbeide en instruks for valgnemnda.
- Selskapet v/styret bør vurdere å utarbeide en styreinstruks, slik det forutsettes i kommunestyrets vedtak.
- Selskapet v/styret bør jevnlig foreta en skriftlig egenevaluering som oversendes valgkomiteen.
- Selskapet v/styret bør utarbeide etiske retningslinjer for selskapsdriften.
- Selskapets styremedlemmer bør registrere seg i KS styrevervregister.

Drammen, den 24. august 2023.

Torkild Halvorsen
Oppdragsansvarlig revisor

Anne-Lise Stender
Forvaltningsrevisor

Referanser

Lover:

- LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 1997-06-13 nr 44, Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)

Stortingsdokumenter:

- NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet
- Ot.prp. nr. 36 (1993-1994) – Om lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Veiledere og retningslinjer:

- KS (2020) – Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- NUES (2021) – Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse

Dokumenter fra Gol kommune:

- Gol Kommune (2013) Eierskapsmelding
- Gol Kommune (2021) Årsregnskapet
- Kommunestyresak 82/17, 21.11.2017
- Kommunestyresak 10/08, 12.02.2008
- Kommunestyresak 12/18, 20.03.2018,
- Valgutvalget sak 2022/106-1, 13.06.22
- Valgutvalget sak 2/2022 13.06.22

Dokumenter fra Gol Kommunale Eigedomar AS:

- Årsmelding 2021
- Stillingsinstruks daglig leder i Gol Kommunale Eigedomar AS og Gol Kommunale Boligdrift AS
- Referat fra generalforsamling i Gol Kommunale Eigedomar AS 26.08.2021
- Epost fra daglig leder datert 22.03.2023

Revisjonsstandarder:

- RSK 002 Standard for eierskapskontroll
- Riksrevisjonen (2020) Faglige retningslinjer for selskapskontroll.

Vedlegg 1 – Uttalelser til eierskapskontrollen

Hei.

Ang. eierskapskontroll.

Rapporten ser veldig bra ut. Den er grundig og utfyllende.
Har ingen spesielle kommentarer utover det.

Mvh. H.Jegleim varaordfører i Gol.

Figur 5 Uttalelse fra varaordfører i Gol

Hei

Jeg har ingen kommentarer.

Mvh

Hege Mørk

Kommunedirektør Gol kommune

Tlf 91673901



Figur 6 Uttalelse fra kommunedirektør

Hei,

Undertegnede og styreleder har gjennomgått rapporten og vi finner den saklig og korrekt i alle henseende. Vi har ingen kommentarer til revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Mvh

for styreleder og daglig leder

Jan Egil Halbjørhus

Daglig leder

91316818

www.gke.no



Figur 7 Uttalelse fra selskapet

Vedlegg 2 – RSK 002 – Standard for eierskapskontroll

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 002, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for eierskapskontroller med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i eierskapskontroll, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av eierskapskontroll.

Gjennomføring av eierskapskontroll er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner⁸⁵, og kontrollutvalget skal påse at det utføres eierskapskontroll. Det skal utarbeides en plan for eierskapskontroll som viser på hvilke områder det skal gjennomføres eierskapskontroll. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Undersøkelse av virksomheten i kommunalt eide selskaper (forvaltningsrevisjon) skal gjennomføres i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, 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
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Dialogen med eier, selskapet og andre berørte
14-15	Kriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i eierskapskontroll, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at eierskapskontrollen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om kunnskap om eierstyring og selskapsledelse. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Eierskapskontrollen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at

⁸⁵ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver eierskapskontroll, som redegjør for problemstillinger, kriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Dialogen med eier, selskapet og andre berørte

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med eier og selskap. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til den som utøver kommunens eierfunksjon og til det/de aktuelle selskapet/selskapene. Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, kriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av kontrollen.

Utkast til rapport skal sendes til den som utøver kommunens eierfunksjon og til det/de aktuelle selskapet/selskapene, og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til eier og selskapet/selskapene.

Kriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere kriterier. Kriterier er de krav, normer og/eller standarder som utøvelsen av eierskapet skal vurderes opp mot. Kriteriene skal være basert på relevante lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Kildene bør presenteres for eier.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot kontrollkriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal alltid rettes til eier, og de skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport fra hver gjennomførte eierskapskontroll, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, kriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Eierskapskontrollen skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av eierskapskontroll skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at kontrollen og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*⁸⁶ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I prosjekter kan vi benytte oss av kvalitative og kvantitative metoder⁸⁷. Kvalitativ metode vektlegger forståelse og analyse av sammenhenger i en prosess hos den enkelte. De er viktige for å utvikle bedre forståelse av individer, i forhold til for eksempel motivasjon, følelser, holdninger, kognitive prosesser. Kvantitativ metode består av opptelling av fenomener eller kjennetegn ved en gruppe individer. Det brukes for å analysere et stort antall enheter, som for eksempel land, personer eller bedrifter. Kvalitative og kvantitative metoder er supplerende metoder som ikke kan erstatte hverandre.

Eksempler på aktuelle metoder for innsamling og analyse av informasjon / fakta ved forvaltningsrevisjon:

- Dokumentanalyse
- Samtaler / intervju / gruppeintervju
- Spørreundersøkelser
- Statistiske analyser
- Trendanalyser
- Økonomiske analyser (som regnskapsanalyse)
- Case

⁸⁶ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

⁸⁷ Store norske leksikon – <https://snl.no/kvalitativ-metode> og <https://snl.no/kvantitativ-metode>

- Scenarioanalyse
- Observasjon

I denne revisjonen har vi i hovedsak benyttet følgende metode:

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.



Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen