



# Eierskapskontroll

Rammer for eierstyring – opplæring,  
representasjon, avklaringer og rapportering

## Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører selskapskontroll (eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon) innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)) og anerkjente normer og anbefalinger for eierstyring og selskapskontroll. Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Denne selskapskontrollen er gjennomført av Kirsti Torbjørnson, leder for forvaltningsrevisjon.

Du kan finne mer informasjon på vårt nettsted [www.tekomrev.no](http://www.tekomrev.no), der du også kan se våre rapporter.

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>iii</b>
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger .....	1
1.2 Metode .....	2
1.3 Kriterier .....	2
1.4 Høring .....	2
<b>2 Kommunens rutiner for eierstyring .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Opplæring og informasjon.....</b>	<b>4</b>
3.1 Kontrollkriterier .....	4
3.2 Fakta om opplæring.....	4
3.3 Vurdering av opplæring .....	5
<b>4 Representasjon i eierorgan .....</b>	<b>6</b>
4.1 Kontrollkriterier .....	6
4.2 Fakta om fullmakter og representasjon i eierorgan.....	6
4.3 Vurdering av representasjon i eierorganet .....	8
<b>5 Kommunestyret - avklaringer og rapportering .....</b>	<b>10</b>
5.1 Kontrollkriterier .....	10
5.2 Fakta om avklaring og rapportering.....	11
5.3 Vurdering av avklaring og rapportering .....	13
<b>6 Konklusjon og anbefalinger .....</b>	<b>14</b>
6.1 Konklusjon .....	14
6.2 Anbefalinger.....	15
<b>Vedlegg 1 Høringsuttalelser .....</b>	<b>16</b>
Kragerø kommune .....	16
Kragerø Kunstscole AS .....	18
<b>Vedlegg 2: KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll .....</b>	<b>19</b>

Foto forside: Svilen Milev, [www.effective.com](http://www.effective.com)

# Sammendrag

## Bestilling og bakgrunn

Eierskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalget i Kragerø kommune i sak 12/17. Bakgrunn for bestillingen er plan for selskapskontroll 2016-2019, vedtatt av kommunestyret i Kragerø kommune.

## Metode

Eierskapskontrollen er gjort i samsvar med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14. Den praktiske gjennomføringen er nærmere beskrevet i pkt. 1.2. Vi takker kommunens administrasjon for godt samarbeid og god tilrettelegging for en effektiv kontroll.

## Problemstilling

Vi har undersøkt følgende problemstilling:

### ***I hvilken grad er det lagt til rette for god eierstyring i Kragerø kommune?***

*Herunder om kommunen sørger for at:*

- folkevalgte får opplæring i eierstyring,*
- eierrepresentasjon utøves i samsvar med gjeldende regler og vedtak, og*
- selskaps spørsmål blir avklart med og rapportert om til riktig politisk nivå.*

## Konklusjon

Det er til en viss grad lagt til rette for god eierstyring i Kragerø kommune. Kommunen har vedtatt eierstyringsprinsipper som er egnet til å ivareta dette. Kommunestyrets behandling av eierstyringsprinsipper kan ha gitt noe generell informasjon om eierstyring til de folkevalgte.

Eierrepresentasjonen i selskapenes eierorganer er i hovedsak utøvd i samsvar med gjeldende regler og vedtak.

De tre aksjeselskapene har forlenget innkallingsfrist i vedtektene, i samsvar med anbefaling fra KS. Dette legger bedre til rette for politiske avklaringer i forkant av generalforsamlingene. Alle selskapene sender innkalling til generalforsamling og representantskap i samsvar med innkallingsfristene. Innkallingene har det innhold som kreves etter lovverket.

I løpet av høsten vil rådmannen legge fram sak om oppdaterte eierstrategier for de selskapene som allerede har slike strategier, som forutsatt i kommunens eierstyringsprinsipper. Utarbeidelse av eierstrategi for selskapene Kragerø Fjordbåtselskap IKS og Kragerø Kunstscole AS er omtalt i rådmannens hæringsvar.

Vi har sett enkelte svakeheter i eierstyringen:

- Eierstyring har ikke vært tema i folkevalgtopplæringen for kommunestyret i Kragerø i inneværende valgperiode.
- Kragerø formannskap har valgt representanter til representantskapet i Kragerø Fjordbåtselskap IKS. Ifølge IKS-loven er det kommunestyret selv som kan velge representanter.
- Den som sitter i styret i et selskap, er inhabil til å treffe avgjørelser for kommunen i saker der selskapet er part. Når formannskapet er generalforsamling, deltar formannskapets medlemmer i å treffe avgjørelser på vegne av kommunen. De av formannskapets medlemmer som har styreverv i det aktuelle selskapet vil da som hovedregel være inhabile, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Dokumentasjonen fra generalforsamlingen viser ikke om kommunen ivaretar habilitetsreglene i slike tilfeller.
- Kommunestyret har i sak 23/17 anmodet Kragerø Kunstscole AS om å vurdere tilstrekkelig nedskrivning av selskapets aksjekapital. Vi kan ikke se at denne anmodningen fra eier ble fulgt opp av selskapets styre eller ordinære generalforsamling 2017.
- Innkallingene til representantskapet i Kragerø Fjordbåtselskap IKS er ikke behandlet politisk i forkant av representantskapsmøtene, slik kommunens eierstyringsprinsipper forutsetter.
- Det er utarbeidet eierstrategi for Delecto AS. Den er vedtatt av formannskapet. Kommunens eierstyringsprinsipper forutsetter at eierstrategier for det enkelte selskap skal vedtas av kommunestyret.

### Anbefalinger

Vi anbefaler Kragerø kommune å

- vurdere om det er behov for mer systematisk folkevalgopplæring om eierstyring, jf. anbefaling fra KS,
- sikre at representanter til representantskap i IKS velges av kommunestyret, i samsvar med IKS-loven,
- treffe tiltak for å sikre at habilitetsreglene ivaretas for den som opptrer på kommunens vegne i generalforsamling,
- treffe tiltak for å sikre at eiersaker får en politisk behandling i samsvar med eierstyringsprinsippene.

Skien, 12. oktober 2017

Telemark kommunerevisjon IKS

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Eierskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalget i Kragerø kommune i sak 12/17. Bakgrunnen for bestillingen er plan for selskapskontroll 2016-2019, vedtatt av kommunestyret i Kragerø kommune.

Utgangspunktet for bestillingen var følgende problemstilling:

***I hvilken grad legger Kragerø til rette for god eierstyring i kommunestyret?***

*Herunder om kommunen sørger for:*

- at folkevalgte får opplæring i eierstyring,
- at eierrepresentantene har gyldig fullmakt, og
- avklaringer med og rapportering til kommunestyret om selskapsspørsmål.

Vi har justert ordlyden i problemstillingen for å tilpasse kontrollen bedre til de eierstyringsprinsippene som er vedtatt av Kragerø kommunestyre:

***I hvilken grad er det lagt til rette for god eierstyring i Kragerø kommune?***

*Herunder om kommunen sørger for at:*

- folkevalgte får opplæring i eierstyring,
- eierrepresentasjon utøves i samsvar med gjeldende regler og vedtak, og
- selskapsspørsmål blir avklart med og rapportert om til riktig politisk nivå.

Kontrollen omfatter årene 2016 og 2017, og vi har sett på kommunestyrets og formannskapetets roller som eierorgan i behandlingen av saker som gjelder de selskapene der kommunen har en eierandel på mer enn 50%. Det er følgende selskap:

- Kragerø Fjordbåtselskap IKS 50 %
- Kragerø Energi Holding AS 100 %
- Delecto AS 100 %
- Kragerø Kunstscole AS 100 %

## 1.2 Metode

Denne kontrollen er en *eierskapskontroll*. Kontrollen er gjennomført i samsvar med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Vi har innhentet dokumentasjon fra kommunen når det gjelder folkevalgtopplæring og andre tiltak for opplæring i eierskap og eierstyring. Videre har vi gjennomgått kommunens eierskapsmelding, delegasjonsreglement og innkallinger til og protokoller fra generalforsamlinger og representantskap, samt relevante politiske vedtak knyttet til de aktuelle selskapene.

Kontrollen er gjennomført i perioden august 2017 til oktober 2017.

## 1.3 Kriterier

Kriterier for vurderingene i rapporten bygger i hovedsak på følgende kilder:

- lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (koml)
- lov 29. januar 1999 om interkommunale selskap (IKS-lova)
- lov 13. juni 1997 om aksjeselskap (asl)
- KS' anbefalinger for eierstyring (2015)
- Kragerø kommunes eierstyringsprinsipper (KST 6/16)
- Delegasjonsreglement for Kragerø kommune, 16.06.2016
- Andre relevante kommunestyrevedtak
- Selskapsvedtekter og selskapsavtale

## 1.4 Høring

Utkast til rapport er sendt på høring til kommunen og de selskapene som er omfattet av kontrollen. Kragerø kommune har avgitt høringssvar, og det er gjort mindre endringer i pkt. 3.2 som følge av opplysninger i høringssvaret. Kragerø Fjordbåtselskap IKS har meldt at de ikke har merknader til rapporten. Vi har ellers mottatt kommentarer fra Kragerø Kunstscole AS. Kommentarer er tatt inn i rapportens pkt. 2.4.2 Høringssvarene følger som vedlegg 1 til rapporten.

## 2 Kommunens rutiner for eierstyring

Kragerø kommunestyre vedtok prinsipper for eierstyring og utøvelse av eierstyringen i februar 2016, jf. KST 6/16. Eierstyringsdokumentet inneholder generell informasjon om eierskap, selskapsformer og eierstyring, samt en oversikt over hvilke selskaper kommunen eier. Prinsippene for eierstyring er formulert i ni punkt, som omhandler

- forventninger til selskapene knyttet til etikk, åpenhet og samfunnsansvar,
- kommunestyrets og formannskapets roller som eierorgan og føringer for utøvelse av eierskap fra kommunens side,
- føringer for eiers håndtering av saker knyttet til selskapsstyrer: valg, styreevaluering, styresammensetning og godtgjøring.

Hvert eierprinsipp er utdypet med forklarende tekst i dokumentet. Dokumentet ble sendt til selskapene 11.02.2016.

Det framgår av eierstyringsprinsippene at kommunestyret er kommunens formelle eierorgan. Kommunestyrets og formannskapets roller er utdypet i kommentarer til prinsippene: Kommunestyret skal behandle eierpolitikk for valgperioden gjennom den helhetlige Eiermeldingen, og ajourførte eierstrategier for det enkelte selskap skal behandles hver høst. Andre saker som gjelder det enkelte selskap skal behandles av formannskapet. Dette gjelder saker som innkalling til generalforsamlinger og rapporteringer fra selskapene m.m. og oppnevning av hvem som skal møte for kommunen på generalforsamling.



## 3 Opplæring og informasjon

I hvilken grad sørger kommunen for at folkevalgte får opplæring om eierstyring?

### 3.1 Kontrollkriterier

KS anbefaling nr. 1 om eierskap handler om obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte. KS anbefaler følgende:

- Kommunen bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden. Det anbefales at kommunestyret får en oversikt over status for selskapene.

### 3.2 Fakta om opplæring

Kragerø kommune gjennomførte folkevalgtopplæring 3-4. november 2015. Tema i opplæringen var blant annet om kommunestyrets myndighet, delegering, habilitet, etikk, kommuneøkonomi, møtekultur, politikerrollen og forholdet til administrasjonen. Eierkap i selskap og rollene som eierrepresentant eller styremedlem var ikke berørt i denne opplæringen. Vi har ikke informasjon om at det er gitt tilbud om opplæring til folkevalgte om eierskap i andre sammenhenger. Rådmannen opplyser i høringsen at man vil drøfte slike opplæringstiltak med politisk ledelse.

Kragerø kommunes eierstyringsprinsipper inneholder generell informasjon om eierstyring, blant annet om ulike selskapsformer og om rollefordeling mellom selskap/styre og eier. Dokumentet inneholder en oversikt over hvilke selskap kommunen eier eller har eierinteresser i, men sier ikke noe om status for selskapene. Det framgår av dokumentet at eierstyringsprinsippene skal behandles av kommunestyret hvert fjerde år, senest ett år etter konstituering av nytt kommunestyre. Eierstyringsprinsippene ble behandlet av kommunestyret i februar 2016.

Kommunestyret skal behandle ajourførte eierstrategier for det enkelte selskap hver høst. Sak med oppdaterte eierstrategier for de selskapene som allerede har slike strategier er planlagt lagt fram for kommunestyret i november 2017, se pkt. 5.2. Dette er nærmere kommentert i rådmannens hørings svar, se vedlegg 1.

### 3.3 Vurdering av opplæring

Folkevalgte i Kragerø kan få en viss opplæring ved gjennomlesing av eierstyringsprinsippene, gjennom behandlingen av eierskapsmeldingen og årlige eierstrategier. Dette sikrer imidlertid ikke en systematisk opplæring, slik KS anbefaler.

Kommunen bør vurdere om det er behov for å styrke opplæringen om eierskap, jf. anbefalingen fra KS.

## 4 Representasjon i eierorgan

I hvilken grad utøves eierrepresentasjonen i samsvar med gjeldende regler og vedtak?

### 4.1 Kontrollkriterier

Hovedspørsmålet her er om den som har vært kommunens representant i generalforsamling eller representantskap er formelt berettiget til å representere kommunen, og om representasjonen er utøvd i samsvar med eventuelle føringer fra riktig politisk organ. Vi vurderer også om representasjonen er organisert i samsvar med gjeldende lovverk og KS anbefalinger.

- Kommunestyret selv skal velge representant til representantskapet i interkommunale selskap etter innstilling fra valgnemnd (IKS-loven § 6 og eierstyringsprinsipp nr. 3)
- Representant i representantskapet kan ikke velges som styremedlem i et IKS (IKS-loven § 10)
- Formannskapet skal ivareta kommunens interesser i selskaper, og kan gi fullmakt til å møte i generalforsamling for selskap som kommunen eier. (Delegasjonsreglementet § 3 og Eierstyringsprinsipp nr. 3)
- Ledende folkevalgte bør velges til å representere kommunen i eierorganene (KS anbefaling nr. 7)
- Representasjonen må utøves i samsvar med habilitetsreglene.

### 4.2 Fakta om fullmakter og representasjon i eierorgan

#### 4.2.1 Kragerø Fjordbåtselskap IKS

Kragerø kommune skal ha tre representanter i representantskapet i Kragerø Fjordbåtselskap IKS, jf. selskapsavtalen § 8. representantene skal velges for den kommunale valgperioden. Ifølge IKS-loven må valgt representant/vararepresentant møte – det er ikke anledning til å møte med fullmektig.

Kragerø formannskap har valgt

- ordfører Jone Blikra (personlig vara Grunde Enggrav Knudsen),
- varaordfører Charlotte Therkelsen Sætersdal (personlig vara Ole Andre Enggrav) og

- Henriette Fluer Vikre (personlig vara Reidar Skoglund og Johan Tønnes Løchster).

Representantene ble valgt for valgperioden, jf. formannskapets sak 14/16. Representantene og vararepresentantene sitter i formannskapet, og er dermed sentrale politikere. Ingen av representantene sitter i selskapets styre. Valget var i samsvar med innstilling fra valgkomiteen.

Kragerø Fjordbåtselskap IKS har hatt representantskapsmøter i mars, april, september og desember 2016 og i mai 2017. Bortsett fra to møter har alle tre representantene møtt. På ett møte med forfall møtte vararepresentant, og på ett møte var det forfall uten vara.

#### **4.2.2 Delecto AS**

Det er holdt ordinær generalforsamling i løpet av mai/juni i 2016 og 2017.

Det framgår av protokollene fra generalforsamlingene at formannskapet har møtt i generalforsamling. Varamedlem i selskapets styre er også varamedlem i formannskapet. Formannskapets sammensetning i generalforsamlingene framgår ikke av generalforsamlingsprotokollene.

#### **4.2.3 Kragerø Energi Holding AS**

Det er holdt ordinær generalforsamling i løpet av juni i 2016 og 2017. Det framgår av protokollene hvilke personer som har møtt i selskapets generalforsamlinger (formannskapet).

Enkelte av formannskapets medlemmer sitter i selskapets styre. Det framgår ikke av protokollen om disse personene er tilstede i generalforsamlingen som styremedlemmer, eller om de er tilstede som kommunens eierrepresentanter.

#### **4.2.4 Kragerø Kunstscole AS**

Det er holdt ordinære generalforsamlinger i løpet av juni i 2016 og 2017, og en ekstraordinær generalforsamling i desember 2016. Det framgår av generalforsamlingsprotokollene at formannskapets medlemmer har møtt i selskapets generalforsamlinger. Styreleder er også vara til formannskapet. Kragerø Kunstscole AS

opplyser i høringen at vedkommende ikke har møtt eller vært innkalt til formannskap eller generalforsamlinger i den perioden hun har vært styreleder.

Formannskapets sammensetning i generalforsamlingene framgår ikke av protokollene. I høringen opplyser Kragerø Kunstskole AS at det nå er innført å nevne deltakerne i generalforsamling ved navn.

### 4.3 Vurdering av representasjon i eierorganet

#### **Kragerø Fjordbåtselskap IKS**

Det er formannskapet som har valgt representantene til representantskapet. Valg av representanter til representantskapet reguleres av IKS-loven § 6. Det følger av loven at det er kommunestyret selv som skal velge kommunens eierrepresentant til et IKS. Dette følger også av kommunens eierstyringsprinsipper. Kommunestyret har ikke anledning til å delegere dette valget, jf. IKS-loven § 6. Formannskapet kan dermed ikke velge representanter til representantskapet i et IKS.

Valgnemnda har avgitt innstilling, det er valgt sentrale folkevalgte med personlige vara, og representantene er valgt for valgperioden. Dette er i samsvar med selskapsavtalen og anbefalinger fra KS.

#### **Aksjeselskapene - fullmakter**

Ifølge kommunens delegasjonsreglement skal formannskapet ivareta kommunens interesser i selskap. Etter vår vurdering har formannskapet fullmakt til å være generalforsamling i kraft av delegasjonsreglementet, selv om det ikke er truffet noe særskilt vedtak i formannskapet om dette.

Det er ikke lagt fram skriftlig fullmakt i generalforsamlingene, og vi legger til grunn at kommunen som eneste eier har samtykket til at skriftlig fullmakt ikke er nødvendig, jf. aksjeloven § 5-2 fjerde ledd.

#### **Aksjeselskapene – habilitet for kommunens eierrepresentanter**

Det er aksjeloven som regulerer selskapets virksomhet, herunder gjennomføring av generalforsamlingen. Aksjeloven § 5-3 har regler om stemmerett og inhabilitet på generalforsamlingen, og rollen som styremedlem medfører ikke inhabilitet etter denne bestemmelsen, med mindre saken gjelder styremedlemmets ansvar eller personlige interesser.

Kommuneloven regulerer kommunens virksomhet. Etter kommuneloven blir den som sitter i styret i et selskap automatisk inhabil til å forberede eller avgjøre saker for kommunen hvis selskapet er part i saken (f.eks. ved behandling av innkalling til generalforsamling eller en sak om kommunalt tilskudd til selskapet), jf. kommuneloven § 40 og forvaltningsloven § 6. Habilitetsreglene gjelder for ethvert oppdrag eller verv for kommunen, også når vedkommende opptrer på vegne av kommunen som eier i generalforsamlinger. Inhabilitetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tilknytningen til saken eller partene ikke vil kunne påvirke vedkommendes standpunkt, og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete, jf. forvaltningsloven § 6 fjerde ledd. Dette kan være tilfelle dersom formannskapet har tatt standpunkt til hva som er kommunens mening i forkant av behandlingen i generalforsamling, slik at ikke kommunens mening avgjøres i generalforsamlingen.

Det framgår ikke av generalforsamlingsprotokollene for Delecto AS og Kragerø Kunstscole AS hvilke formannschaftsmedlemmer som har møtt i generalforsamlingene, og det er derfor ikke mulig å vurdere om enkeltmedlemmer i formannskapet kan ha vært inhabile til å representere kommunen i generalforsamlingene. For Kragerø Energi holding AS framgår det ikke om representantene har møtt som styremedlemmer eller som eiers representant i generalforsamling (formannskapet).

Kommunen bør etter dette treffe tiltak for å sikre at habilitetsreglene blir ivaretatt og dokumentert ved utøvelse av kommunens eierinteresser i selskapenes eierorganer.

## 5 Kommunestyret - avklaringer og rapportering

### 5.1 Kontrollkriterier

Kommunestyret er kommunens øverste organ. Kommunens eierskap i selskap skal utøves innenfor den rammen kommunestyret har satt, og i samsvar med delegert myndighet. I kommunens eierstyringsprinsipper og i kommunens delegasjonsreglement, er det bestemt at formannskapet i Kragerø skal ivareta kommunens eierinteresser i selskap og behandle generalforsamlingsdokumenter og representantskapsdokumenter, jf. delegasjonsreglementet § 3 og eierskapsprinsipp nr. 3.

For at formannskapet skal rekke å behandle sakene i forkant av generalforsamlingen vil det normalt være gunstig å regulere en lenger innkallingsfrist enn det som følger av aksjelovens bestemmelser. Eventuelle bestemmelser om forlenget innkallingsfrist til generalforsamlinger bør tas inn i selskapets vedtekter, slik at slike frister blir bindende for selskapet, jf. KS anbefaling nr. 8.

Ifølge Kragerø kommunes eierstyringsprinsipper nr. 3-5 med tilhørende kommentarer, skal kommunestyret ha en total gjennomgang av eierpolitikken hvert fjerde år, senest ett år etter konstituering av det nye kommunestyret. Det framgår videre at Kragerø kommune legger opp til bruk av selskapsvise eierstrategier som et viktig verktøy i sin eierskapspolitikk. Rådmannen skal fremme sak for kommunestyret hver høst med oppdaterte eierstrategier.

- Formannskapet behandler generalforsamlingsdokumenter og representantskapsdokumenter (delegasjonsreglementet og eierstyringsprinsipp nr. 3)
- Aksjeselskapene bør ha en utvidet innkallingsfrist i vedtektene, slik at det er mulig for kommunen å behandle innkallingen i relevant organ. (KS anbefaling nr. 8)
- Rådmannen skal hver høst fremme sak for kommunestyret med oversikt over kommunens samlede portefølje med nøkkeltall, styresammensetning, utbytte og honorarer, samt oppdaterte eierstrategier for det enkelte selskap (kommentar til eierstyringsprinsipp nr. 3)

## 5.2 Fakta om avklaring og rapportering

### 5.2.1 Behandling av eierdokumenter i politiske organ

#### **Kragerø Fjordbåtselskap IKS**

Vi har ikke informasjon om at formannskapet har behandlet innkallingene til representantskapsmøtene i Kragerø Fjordbåtselskap IKS, eller at det er gitt orienteringer til formannskap eller kommunestyre i ettertid. Protokollene fra Kragerø Fjordbåtselskap IKS viser at representantskapet har behandlet saker om årsregnskap, årsmelding, budsjett, valg av styre, selskapets strategidokument og enkeltstående strategiske spørsmål.

#### **Aksjeselskapene**

Formannskapet i Kragerø er generalforsamling for de tre aksjeselskapene vi har sett på. Generalforsamlingene gjennomføres vanligvis i tilknytning til formannskapets møter. Generalforsamlingene har karakter av å være separate møter med egne innkallinger og protokoller. Normalt avholdes generalforsamlingene som åpne møter.

I generalforsamling kan kommunen bare ha én mening. Vi har ikke informasjon om at formannskapet har behandlet innkalling til generalforsamlingene i formannskapsmøte og avklart kommunens mening i forkant av generalforsamlingene. Ifølge den informasjonen vi har mottatt er verken ordinære eller ekstraordinære generalforsamlinger rapportert til kommunestyret.

#### *Ordinære generalforsamlinger*

I følge protokollene har aksjeselskapene behandlet ordinære generalforsamlings saker som årsregnskap og årsberetning, spørsmål om utbytte, valg av styre og revisor og fastsettelse av styrehonorar m.v. på de ordinære generalforsamlingene.

#### *Ekstraordinær generalforsamling – Kragerø Kunstscole AS*

Kommunestyret vedtok i sak 8/15, 12.03.15 å tilføre Kragerø Kunstscole AS kr. 500 000 ved å ettergi en tilsvarende fordring mot selskapet, og å dekke dette av kommunens ubundne investeringsfond. Dette ble behandlet av selskapet først i desember 2016, da en ekstraordinær generalforsamling vedtok forhøyelse av selskapets aksjekapital ved konvertering av fordring, og endret vedtektene i samsvar med dette.

#### *Kommunestyresak – Kragerø Kunstscole AS*

Kommunestyret vedtok i sak 23/17 å ettergi alle lån og mellomværender mellom kommunen og Kragerø Kunstscole AS, om lag 4,3 mill kr. I samme vedtak anmoder kommunestyret selskapets styre om å vurdere tilstrekkelig nedskrivning av selskapets



aksjekapital. Vi har ikke undersøkt om styret har behandlet dette spørsmålet i styremøte, men nedskrivning av aksjekapital var ikke behandlet på selskapets ordinære generalforsamling 13. 06.17. Følgende framgår av note 8 til årsregnskapet for 2016:

**Note 8 Fortsatt drift**

Selskapets eier, har i kommunestyremøte 6. april 2017, vedtatt å ettergi selskapets opparbeidede gjeld til kommunen, samtidig som den årlige husleien settes ned fra kr 722 000 til kr 120 000. Dette sikrer fortsatt drift for skolen, og forventes å gi flere elever som vil søke på skolen i fremtiden, da usikkerheten med hensyn til muligheten for fullført utdanning er fjernet. Styret ser derfor positivt på utviklingen ved skolen og legger derfor fortsatt drift til grunn.

Årsregnskapet ble vedtatt av generalforsamlingen uten merknad. Kragerø Kunstscole AS opplyser i høringen at selskapets regnskapfører siden april 201 har vært pådriver og initiativtaker til oppfølging av kommunestyrets vedtak. Rektor har søkt hjelp hos revisor og har fått revisor til å kontakte kommunen for å finne avklaring på videre håndtering av saken.

### 5.2.2 Innkallingsfrist

For Kragerø Fjordbåtselskap IKS er innkallingsfristen fire uker, jf. IKS-loven § 8. Våren 2016 og 2017 er det kalt inn til representantskapsmøte i Kragerø Fjordbåtselskap IKS med mer enn fire ukers frist.

For aksjeselskap er lovbestemt frist at innkallingen skal være sendt en uke før møtet skal holdes, med mindre vedtektene setter lenger frist, jf. aksjeloven § 5-10 andre ledd. Alle tre selskapene har tatt inn i vedtektene at innkallingsfristen skal være to uker. Delecto AS, Kragerø Kunstscole AS og Kragerø Energi Holding AS har kalt inn til generalforsamlinger i 2016 og 2017 med fire og tre ukers frist.

### **Annen kontakt mellom eier og selskap - eiermøter**

Kommunen opplyser at det ikke er holdt noen eiermøter mellom kommunen og de aktuelle selskapene i 2016 og 2017.

### **Helhetlig eiermelding og selskapsstrategier**

I løpet av den perioden vi har undersøkt, har kommunestyret behandlet prinsippene for eierstyring i 2016. Formannskapet behandlet eierstrategi for Delecto AS i desember 2016. Rådmannen opplyser at det planlegges fremmet sak om helhetlig eiermelding høsten 2017. Vi legger til grunn at den saken inkluderer eierstrategier for det enkelte selskap. Denne saken skal etter planen legges fram for formannskapet 31.10.17 og i kommunestyret 09.11.17.

### 5.3 Vurdering av avklaring og rapportering

Saker til representantskapet i Kragerø Fjordbåtselskap IKS er ikke behandlet i formannskapet i forkant, slik eierprinsippene forutsetter. Generalforsamlingssakene i de selskapene vi har undersøkt er ikke behandlet formelt av formannskapet, men det er formannskapet som er generalforsamling, og da har en formell forutgående behandling i formannskapet mindre betydning, særlig for de ordinære generalforsamlingssakene. Vi kan ikke se at formannskapet/generalforsamlingen 2017 har foreløpig har fulgt opp kommunestyrets vedtak vedrørende aksjekapitalen i Kragerø Kunstskole AS i sak 23/17.

Kommunen har sørget for at forlenget innkallingsfrist er regulert i aksjeselskapenes vedtekter. Fristen i vedtektene er ikke lang sammenliknet med innkallingsfristen for IKS, men vi legger til grunn at kommunen har vurdert fristen som tilstrekkelig for å ivareta nødvendig forberedelse og saksbehandling i formannskapet før generalforsamling. Innkallingsfristene er overholdt i de innkallingene vi har sett.

Formannskapets behandling av eierstrategi for Delecto AS er ikke i samsvar med eget delegasjonsreglement og prinsipper for eierstyring, som forutsetter at saken skulle vært behandlet av kommunestyret. Ifølge eierprinsippene skal rådmannen legge frem ajourført eierstrategi for alle selskapene kommunen har eierinteresser i hvert år. Etter planen skal sak om eierstrategier for selskapene behandles av kommunestyret i november 2017. I og med at innkallingene til generalforsamlings- og representantskapsmøtene ikke blir politisk behandlet er dette et viktig tiltak for at kommunestyret skal være orientert om status i kommunens eierskap.

## 6 Konklusjon og anbefalinger

### ***I hvilken grad er det lagt til rette for god eierstyring i Kragerø kommune?***

*Herunder om kommunen sørger for at:*

- folkevalgte får opplæring i eierstyring,*
- eierrepresentasjon utøves i samsvar med gjeldende regler og vedtak, og*
- selskaps spørsmål blir avklart med og rapportert om til riktig politisk nivå.*

### **6.1 Konklusjon**

Det er til en viss grad lagt til rette for god eierstyring i Kragerø kommune. Kommunen har vedtatt eierstyringsprinsipper som er egnet til å ivareta dette. Kommunestyrets behandling av disse eierstyringsprinsipper kan ha gitt noe informasjon om eierstyring til de folkevalgte.

Eierrepresentasjonen i selskapenes eierorgan er i hovedsak utøvd i samsvar med gjeldende regler og vedtak.

De tre aksjeselskapene har forlenget innkallingsfrist i vedtektene. Alle selskapene sender innkalling til generalforsamling og representantskap i samsvar med innkallingsfristene og regler om innhold i innkallingene.

Rådmannen vil legge fram sak for formannskap og kommunestyre om eierstrategier for de øvrige selskapene i løpet av høsten, som forutsatt i eierstyringsprinsippene.

Vi har sett enkelte svakeheter i eierstyringen:

- Eierstyring har ikke vært tema i folkevalgtopplæringen eller i andre sammenhenger for kommunestyret i Kragerø i inneværende valgperiode.
- Representanter til Kragerø Fjordbåtselskap IKS er valgt av formannskapet, ikke av kommunestyret slik IKS-loven krever.
- Kommunen har ikke rutiner som er egnet til å ivareta habilitet når formannskapet er generalforsamling.

- Innkallingene til representantskapet i Kragerø Fjordbåtselskap IKS er ikke behandlet politisk i forkant av representantskapsmøtene, slik kommunens eierstyringsprinsipper forutsetter.
- Vi kan ikke se at kommunestyrets anmodning i sak 23/17 vedrørende aksjekapitalen i Kragerø Kunstscole AS er fulgt opp av selskapet eller eierrepresentantene ennå.
- Det er utarbeidet eierstrategi for Delecto AS. Den er ikke vedtatt av kommunestyret slik eierstyringsprinsippene forutsetter.

## 6.2 Anbefalinger

Vi anbefaler Kragerø kommune å

- vurdere om det er behov for mer systematisk folkevalgopplæring om eierstyring, jf. anbefaling fra KS,
- sikre at representanter til representantskap i IKS velges av kommunestyret, i samsvar med IKS-loven,
- treffe tiltak for å sikre at habilitetsreglene ivaretas for den som opptrer på kommunens vegne i generalforsamling,
- treffe tiltak for å sikre at eiersaker får en politisk behandling i samsvar med eierstyringsprinsippene.

## Vedlegg

Vedlegg 1 – Eventuelle kommentarer til rapporten fra eiere(en)/selskapet.

Vedlegg 2 – KS anbefalinger for godt eierskap

# Vedlegg 1 Høringsuttalelser

Kragerø kommune



**Kragerø kommune**  
1 - Rådmann

Telemark Kommunerevisjon IKS  
Postboks 2805  
3702 SKIEN

Deres ref.

Vår ref.  
17/01823-8

Dato  
12.10.2017.

## SELSKAPSKONTROLL - EIERSKAP

Det vises til kommunerevisjonens ekspedisjon datert 27. september 2017. På oppdrag av kontrollutvalget i Kragerø kommune har Telemark kommunerevisjon IKS gjennomført selskapskontroll omhandlende kommunens utøvelse av eierskap. Rådmannen har fått oversendt utarbeidet rapportutkast og er gitt anledning til å komme med kommentarer til denne. Høringsfristen er satt til 12.10.2017. I sakens anledning ønsker rådmannen å gi uttrykk for følgende:

I rapportutkastets sammendrag, jf. kulepunkt 1, uttrykkes det:

«Eierstyring har ikke vært tema i folkevalgtopplæringen for kommunestyret i Kragerø inneværende valgperiode.»

Med basis i kommunerevisjonens påpekning og anbefaling vil Rådmannen på nytt drøfte behovet for slike opplæringstiltak med politisk ledelse.

I rapportutkastets pkt. 3.2 fakta om opplæring heter det videre:

«Kommunestyret skal behandle ajourførte eierstrategier for det enkelte selskap hver høst. Slik sak er planlagt lagt fram for kommunestyret i november 2017»

Knyttet til ovennevnte formulering har rådmannen behov for å presisere følgende:

Per dato er det utarbeidet eierstrategier for de kommunalt eide selskapene med unntak av Kragerø Fjordbåtselskap IKS og Kragerø Kunstscole AS. Ambisjonen om oppdateringer av eierskapsstrategier i november 2017 gjelder selskapene som det allerede er utarbeidet strategier for.

Forstegangs utarbeidelse av strategi for Kragerø Kunstscole AS fordrer noe mer omfattende arbeid. Strategien for dette selskapet planlegges derfor fremmet til politisk behandling tidlig på nyåret 2018. Utarbeidelse av eierstrategi for Kragerø Fjordbåtselskap IKS tilsier forutgående avklaringer med Telemark fylkeskommune (den andre eieren). En vil i nær framtid ta initiativ til dialog med fylkeskommunen om utarbeidelse av felles eierstrategi for selskapet. Strategien vil så snart det er praktisk mulig bli fremmet til politisk behandling.

Utkastet til forvaltningsrapport omtaler habilitetsutfordringer, jf. rapportens pkt. 6.1 kulepunkt 3 under overskriften Konklusjon: «Kommunen har ikke rutiner som er egnet til å ivareta habilitet når

Postadresse  
Kragerø kommune  
Pb. 128  
3791 KRAGERØ

Besøksadresse  
Rådhusgata 5  
3770 KRAGERØ

Telefon: +47 35986200  
Epost: post@kragero.kommune.no

Bankgiro: 2655 01 43800  
Org.nr.: 963 946 902

*formannskapet er generalforsamling».*

Rådmannen ser at det kan gjøre seg gjeldende habilitetsproblemstillinger knyttet til formannskapets rolle som generalforsamling i kommunalt eide selskap.

Så langt har rådmannen lagt til grunn at habilitetsavklaringer på dette området må finne sted på samme måte som når det oppstår habilitetsutfordringer i andre saker som behandles av kommunale politiske fora. Denne praksisen innebærer at habilitetsspørsmål drøftes av organet selv på bakgrunn av habilitetsspørsmål reist av utvalgsmedlemmene i møte.

Rådmannen finner ellers grunn til takke for et konstruktiv og hyggelig samarbeid i forbindelse med selskapskontrollen. En har merket seg revisjonens anførte forbedringspunkter/forslag til tiltak og vil forholde seg aktivt til disse.

Med vennlig hilsen

Inger Lysa  
Rådmann  
35986209

*Brevet er godkjent elektronisk.*

Kopi til: Kirsti Torbjørnson, Telemark kommunerevisjon IKS

## Kragerø Kunstskole AS

Kommunerevisjon v/Kirsti Torbjørnson!

Vi takker for tilsendt høringsuttalelse (utsatt offentlighet) og har følgende kommentarer:

1. Vi er svært positive til opplæring i eierstyring for de folkevalgte. I tråd med KS' anbefaling legger skolen også til rette for internopplæring via Virke.
2. Det er vedtaksfestet at generalforsamlingspapirene skal sendes ut to uker før møtet finner sted. I 2017 ble sakene sendt ut tre uker før. For formannskapsmøter og hovedutvalgsmøter er fristen en uke. Vi mener derfor at dette er godt i varetatt.
3. Vi imøteser faste møter med kommunen – minimum en gang i året – kanskje to, for eksempel høst og vår?
4. Generalforsamlingen og inhabilitet: Vi har fra 2017 innført at deltakerne i generalforsamlingen nevnes ved navn i referatet slik at sammensetningen i generalforsamlingen er godt synlig og at det er godt mulig å etterprøve om det er inhabilitet fra denne listen. Det er rutine at inhabilitet behandles før saksbehandlingen finner sted, og at organet vurderer eventuelle inhabilitetsspørsmål. Tilleggsopplysning: Når det gjelder styreleder i Kragerø Kunstskole er det helt rett at hun er vararepresentant til formannskapet. I de to årene hun har vært dette (4. vararepresentant) har hun aldri møtt eller vært innkalt verken i generalforsamlinger eller formannskap.
5. Når det gjelder kommunestyresak 23/17 (ikke 22/17 som det står i høringen) - langsiktig finansiell løsning - har Kragerø Kunstskole AS' regnskapfører allerede siden april 17 vært pådriver og initiativtaker til oppfølging av vedtaket i kommunestyret. Rektor har søkt hjelp hos revisor og har fått revisor til å ringe kommunalsjef Åge Aashamar for å finne avklaring på videre håndtering av saken. Vi viser til den siste eposten som nå blir sendt separat som kopi til kommunerevisjonen.
6. Vi vil benytte anledningen til også å få frem fortolkningen av reglene om EØS-regler og offentlig støtte. Udir v/Espen Plather mener at Kragerø Kunstskole AS må regnes som en del av det nasjonale utdanningssystemet, og at det derfor kan gis støtte til skolen uten hinder av reglene om offentlig støtte (ref epost fra Kirsti Torbjørnson til Åge Aashamar 30.11.16).

Ikke nøl med å ta kontakt om noe er uklart.

Med vennlig hilsen

Mette K. Ofstad Kari Skoe Fredriksen  
Styreleder rektor

## Vedlegg 2: KS' anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll <sup>1</sup>

### Nr. 1 OBLIGATORISK OPPLÆRING AV OG INFORMASJON TIL FOLKEVALGTE

Kommunene bør som en del av sitt folkevalgtprogram gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden. Det anbefales at kommunestyret får en oversikt over status for selskapene.

### Nr. 2 VURDERING OG VALG AV SELSKAPSFORM

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket.

### Nr. 3 FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopolvirksomhet, bør som hovedregel skille ut den markedsrettede delen av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.

### Nr. 4 UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

**Eierskapsmeldingen bør minimum ha disse hovedpunktene:**

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

### Nr. 5 UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGSKAPITLER

Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

---

<sup>1</sup> [http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring\\_digital.pdf](http://www.ks.no/globalassets/ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf)



#### **Nr. 6 EIERMØTER**

KS anbefaler at det jevnlig 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.

#### **Nr. 7 EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON**

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

#### **Nr. 8 GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPSMØTER**

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Det er styret som innkaller. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

#### **Nr. 9 SAMMENSETNINGEN AV STYRET**

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

#### **Nr. 10 VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER**

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite.

#### **Nr. 11 KJØNNSMESSIG BALANSE I STYRENE**

Det anbefales at eierorganet uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon. Styremedlemmene behøver ikke være bosatt i kommunen.

#### **Nr. 12 RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSTYRENE**

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.

#### **Nr. 13 STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL**

Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styrer.

#### **Nr. 14 OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER**

Der det utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

#### **Nr. 15 HABILITETSVURDERINGER**

Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper.

#### **Nr. 16 GODTGJØRING AV STYREVERV**

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

#### **Nr. 17 REGISTRERING AV STYREVERV**

Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no)

#### **Nr. 18 ARBEIDSGIVERTILHØRIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER**

Det anbefales at selskapene søker medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon. KS Bedrift vil være et naturlig valg for mange av disse selskapene.

#### **Nr. 19 UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER**

Eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften.

#### **Nr. 20 SÆRLIG OM ADMINISTRASJONSSJEFENS ROLLE I KOMMUNALE FORETAK**

Det anbefales at kommunestyrene ved opprettelse av kommunale foretak diskuterer administrasjonssjefens rolle og handlingsmuligheter overfor daglig leder.

#### **Nr. 21 UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL**

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.