

**EIERSKAPSKONTROLL  
MIRA IKS**

**SØRUM, FET OG GJERDRUM KOMMUNE  
FEBRUAR 2019**



# INNHold

<b>1 Sammendrag med vurderinger og anbefalinger</b>	<b>5</b>
Sammendrag med vurderinger	5
Formål	5
Kommunenes Eiermeldinger	5
Eierstrategi og selskapsstrategi	6
KS 21 anbefalinger	6
Representantskapsleder og styreleders uttalelser	7
Representantskapsleders uttalelse	7
Styreleders uttalelse	7
Daglig leder	7
Revisjonens anbefalinger	8
<b>2 Innledning</b>	<b>9</b>
2.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger	9
2.2 Metode og avgrensning	10
2.3 Oppbygging av rapporten	11
<b>3 Om selskapet</b>	<b>12</b>
3.1 Innledning	12
3.2 Eierkommunene	12
3.3 Styret	12
3.4 Organisasjonskart	13
3.5 Selskapets økonomiske utvikling	13
3.6 Representantskapet	14
3.7 Selskapsforhold	14
3.7.1 Offentlige anskaffelser	14
3.7.2 Forpliktelser vis a vis instanser og juridiske forhold	15
3.7.3 Revisjon	15
3.7.4 Rutiner for varsling	15
3.7.5 Miljø	15
3.8 Framtidsutsikter	15
<b>4 Kommunenes Eiermeldinger</b>	<b>16</b>
4.1 Innledning	16

4.2	Funn	17
4.2.1	Eiermelding	17
4.2.2	Eiermeldingens minimumsinnhold	17
4.3	Vurdering	18
<b>5</b>	<b>Eierstrategi og selskapsstrategi</b>	<b>19</b>
5.1	Innledning	19
5.2	Funn	20
5.2.1	Eierstrategi	20
5.2.2	Selskapsstrategi	21
5.3	Vurdering	22
<b>6</b>	<b>KS 21 anbefalinger</b>	<b>23</b>
6.1	Innledning	23
6.2	KS 21 anbefalinger for god eierstyring	24
6.3	Vurdering	26
	<b>Vedlegg 1 – Kriterier</b>	<b>27</b>
6.4	Innledning	27
6.5	Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)	27
6.6	Krav i særlov	28
6.7	Anbefalinger for god eierstyring	29
6.7.1	Generelt om eierstyringsprinsipper	29
	Nærmere om eiermeldinger	30
	Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes	31
	Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune	33
	<b>Vedlegg 2 – Litteraturliste</b>	<b>36</b>

# 1 SAMMENDRAG MED VURDERINGER OG ANBEFALINGER

## Sammendrag med vurderinger

### Formål

Formålet med selskapskontrollen har vært å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i MIRA IKS utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger.

### Kommunenes Eiermeldinger

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
<p>Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?</p> <p>a. Har den enkelte eierkommunen etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser (eierskapsmeldinger)?</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Kommunen bør fastsette overordnede prinsipper og rutiner for sitt eierskap (eierskapsmelding).</li><li>➤ Eierskapsmeldingen bør som et minimum inneholde:<ul style="list-style-type: none"><li>○ Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper.</li><li>○ Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring.</li><li>○ Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.</li><li>○ Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumenter.</li><li>○ Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.</li></ul></li></ul>

Etter revisjonens vurdering regulerer kommunenes Eiermeldinger i hovedsak de tema som KS Eierforum anbefaler for Eiermeldingen, herunder minimumskravene. Selskapet MIRA IKS er omtalt i Sørums og Fet kommunes Eiermeldinger. Gjerdrum har ØRU som sin Eiermelding, og MIRA er ikke omtalt i denne.

**Eierstrategi og selskapsstrategi**

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
<p>Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?</p> <p>b. Følges rutinene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eiernes formål og forventninger til selskapet bør være samordnet og tydelig kommunisert til selskapet i form av en eierstrategi.</li> <li>➤ Selskapet bør ha en selskapsstrategi som er i tråd med de rammene eierne har lagt.</li> </ul>

Eiernes formål og forventninger til selskapet bør være samordnet og tydelig kommunisert til selskapet i form av en eierstrategi. Kontrollen viser at en slik felles eierstrategi enda ikke er på plass. Etter revisjonens syn er en felles og omforent eierstrategi for selskapet en grunnleggende forutsetning for selskapets videre drift. Videre viser kontrollen at formålet med selskapet, slik det er nedfelt i selskapsavtalen, i hovedsak omfatter selskapets etableringsfase. Etter revisjonens vurdering bør eierne oppdatere selskapets formål, slik at det i større grad også omfatter selskapets videre drift. Et klart og omforent formål for et selskap, bidrar til å etablere tydelige rammer både for eierstyring og selskapets drift. Selskapets styre har utformet en selskapsstrategi i samarbeid med ansatte og eierne.

**KS 21 anbefalinger**

Problemstilling 2	Kontrollkriterier
<p>I hvilken grad fører kommunen kontroll med sine eierinteresser i MIRA IKS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.</li> </ul>

Kontrollen viser at ingen av styremedlemmene er registrert i KS styrevervregister i samsvar med KS anbefaling nr. 17. Revisjonen vurderer det slik at KS 21 anbefalinger ellers i all hovedsak er fulgt.

## **Representantskapsleder og styreleders uttalelser**

Rapporten ble sendt på høring til representantskapsleder og styreleder via e-post den 1.2.2019, med svarfrist 11.2.2019. Representantskapsleder ble påminnet frist for uttalelse i e-post, telefon og sms den 12.2.2019. Ny frist ble satt til 13.2 men revisjonen mottok ingen tilbakemeldinger. Revisjonen forsøkte å ringe representantskapsleder 15.2 for mer informasjon om en uttalelse. Revisjonen fikk ikke tak i representantskapsleder og la igjen beskjed på telefonsvareren. Revisjonen har fremdeles ikke mottatt noen uttalelse fra eierne.

I og med at revisjonen ikke har mottatt en tilbakemelding fra representantskapsleder er hennes uttalelser ikke verifisert. Det gjelder uttalelsene på side:

- 18, punkt 5.2.1, nest siste avsnitt,
- 19, punkt 5.2.2, siste avsnitt, og
- 23, skjema nr. 8 øverste rad, avsnittet i midten.

### ***Representantskapsleders uttalelse***

Revisjonen har ikke mottatt en uttalelse fra representantskapsleder.

### ***Styreleders uttalelse***

Revisjonen fikk tilbakemelding fra selskapets styreleder i e-post datert 4.2.2019 med følgende kommentar:

Det vises til gjennomført eierskapskontroll i MIRA IKS.

Selskapet har siden stiftelsen i 2012 planlagt og etablert en fremtidsrettet avløpsløsning for sine 3 eierkommuner Sørumsund, Fet og Gjerdrum på Romerike. Ved inngangen til 2019 gjenstår kun ett mindre delprosjekt. Selskapet er dermed gått over fra en prosjektfase til en driftsfase.

Vi er tilfreds med resultatet av eierskapskontrollen, som viser at vi i all hovedsak har fått på plass rammeverket for selskapet. Som det fremgår av rapporten, så ønsker styret sammen med eierne å få på plass en ny formålsparagraf for selskapet i 2019. Dette er viktig for å sette retning for videreutvikling av selskapet i tråd med strategisk plan som nylig ble vedtatt.

Det påpekes i rapporten at MIRA IKS ikke er registrert i KS sitt styrevervregister. Disse opplysningene er enkelt tilgjengelig i løsninger som holdes løpende oppdatert fra Brønnøysundregisteret, som f.eks. purehelp.no og proff.no. En manuell registrering av de samme opplysningene i det langt mindre tilgjengelige styrevervregistret oppleves derfor som unødvendig og tungvint, men vil selvsagt bli gjort i tråd med anbefalingen i rapporten.

### ***Daglig leder***

Selskapets daglige leder opplyste i e-post til revisjonen den 11.2.2019 at «Strategisk plan for MIRA ble vedtatt i representantskapsmøtet 22.11.2018.»

## Revisjonens anbefalinger

1. Gjerdrum kommunes Eiermelding (ØRU felles Eiermelding) bør oppdateres for å ivareta kravet om en oversikt over kommunens virksomhet lagt i selskaper og samarbeid.
2. Eierne bør endre formålet i selskapsavtalen slik at det i større grad samsvarer med selskapets videre drift.
3. Eierne bør sørge for å ferdigstille en fullverdig og omforent Eierstrategi for MIRA IKS.
4. Selskapets styre bør registrere seg i KS styrevervregister.

Jessheim, 19. februar 2019



Øyvind Nordbrønd Grøndahl  
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Hilde Gamkinn  
forvaltningsrevisor



## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for bestillingen er «Plan for selskapskontroll 2017-2020». Bestillingen i de respektive kontrollutvalg ble foretatt i Fet kontrollutvalg, 12.12.2017 (sak 41/17), Gjerdrum kontrollutvalg, 6.11.2017 (sak 43/17) og Sørumsdal kontrollutvalg 12.11.2015 (sak 34/17).

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll), jf. kommuneloven § 77 og §§ 13-15 i forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004 nr. 905.

Kontrollen skjer innenfor rammene av kommunelov og kontrollutvalgsforskrift. Denne selskapskontrollen har som formål å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i MIRA IKS utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger.

Kontrollen besvarer følgende problemstillinger:

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
<p>Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?</p> <p>a. Har den enkelte eierkommunen etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser (eierskapsmeldinger)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kommunen bør fastsette overordnede prinsipper og rutiner for sitt eierskap (eierskapsmelding).</li> <li>➤ Eierskapsmeldingen bør som et minimum inneholde:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper.</li> <li>○ Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring.</li> <li>○ Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.</li> <li>○ Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumenter.</li> <li>○ Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.</li> </ul> </li> </ul>

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
<p>Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?</p> <p>b. Følges rutinene opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eiernes formål og forventninger til selskapet bør være samordnet og tydelig kommunisert til selskapet i form av en eierstrategi.</li> <li>➤ Selskapet bør ha en selskapsstrategi som er i tråd med de rammene eierne har lagt.</li> </ul>
Problemstilling 2	Kontrollkriterier
<p>I hvilken grad fører kommunen kontroll med sine eierinteresser i MIRA IKS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.</li> </ul>

## 2.2 Metode og avgrensning

Denne selskapskontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Det presiseres at selskapskontrollen er en vurdering av om virksomheten styres etter eiernes formål. Dette innebærer at kontrollen begrenser seg til en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring og at virksomheten faktisk opererer i tråd med formålet. En mer utførlig materiell vurdering av selskapets organisering, drift og funksjon faller derfor utenfor denne kontrollen.

Rapporten bygger på informasjon fra representantskapsleder, styreleder og daglig leder samt åpne kilder som Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret), [www.purehelp.no](http://www.purehelp.no), [www.proff.no](http://www.proff.no) mv. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis.

Når det gjelder informasjon fra representantskapsleder, styret og daglig leder er det utarbeidet en egen intervjuguide. Guidene er utarbeidet med utgangspunkt i KS anbefalinger for eierstyring, selskapsinformasjon som årsberetning og informasjon fra eierkommunenenes Eiermeldinger m.m..

Kontrollkriteriene er fullstendig behandlet som vedlegg til rapporten. Revisjonen har likevel undergitt en kort redegjørelse for noen sentrale kriterier i det enkelte kapittel der vi anser dette viktig for å kunne øke forståelsen for de problemstillinger som berøres.

Rapporten har vært på høring hos representantskapsleder og styreleder for å sikre et så korrekt bilde som mulig av selskapet og eierstyringen.

### **2.3 Oppbygging av rapporten**

Rapporten er delt inn i seks kapitler. I kapittel fire gjennomgås eierkommunenes Eiermeldinger. I kapittel fem går man i dybden på tema som revisor mener er særlig viktig for Eieroppfølgingen som Eier- og selskapsstrategi. Og tilslutt, i kapittel seks, foretas en overordnet kontroll av KS anbefalinger for god Eierstyring.

## 3 OM SELSKAPET

### 3.1 Innledning

Selskapet ble stiftet 31. oktober 2012.<sup>1</sup>

### 3.2 Eierkommunene

Deltakerne i selskapet er Sørum, Fet og Gjerdrum kommune med følgende fordeling:

Eierkommune	Eierandel
Sørum	51 %
Fet	34 %
Gjerdrum	15 %

Kilde: Selskapsavtalen

### 3.3 Styret

Styret består av følgende personer:

Rolle	Navn
Styrets leder	Johnny Sundby
Styrets nestleder	Lill Beate Pedersen
Styremedlem	Svein Aalling
Styremedlem	Line Goplen Höfde
Styremedlem (ansattrepresentant)	Asbjørn Stokkebekk
Varamedlem	Hans Ove Kirkeby

Kilde: www.miraiaks.no

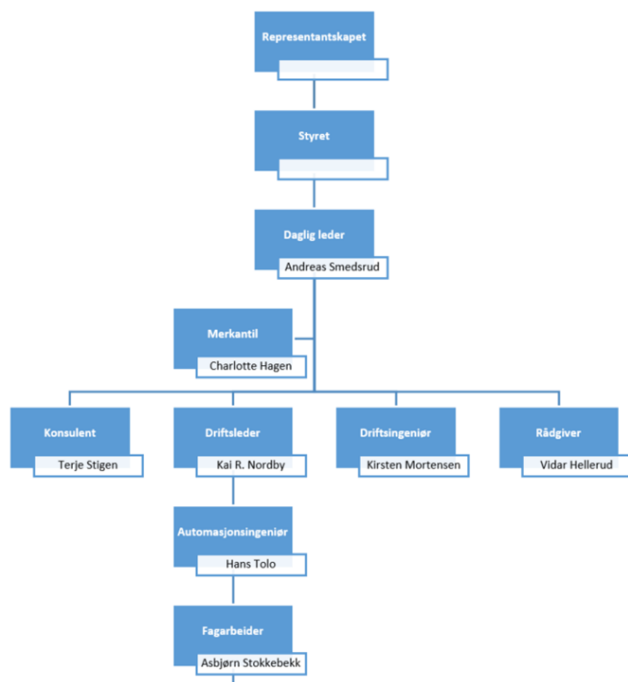
---

<sup>1</sup> Kilde: Bisnode

### 3.4 Organisasjonskart

Under følger en visuell fremstilling av organisasjonens hierarki og struktur.

Organisasjonskart for MIRA IKS



Kilde: [www.miraiiks.no](http://www.miraiiks.no)

### 3.5 Selskapets økonomiske utvikling

Nedenfor følger en oversikt over noen nøkkeltall for de siste tre årene.

Nøkkeltall (1000 kr)	2017	2016	2015
Sum driftsinntekt	46 037 769	23 111 865	10 817 486
Brutto driftsresultat	6 442 767	9 325 661	4 701 058
Netto driftsresultat	-2 736 385	3 213 626	1 299 886
Sum egenkapital og gjeld	620 453 224	618 934 066	447 088 644

Kilde: Årsrapport 2016 og 2017

### 3.6 Representantskapet

Representantskapet består av følgende personer:

Rolle	Representant	Kommune
Leder	Marianne Grimstad Hansen	Sørum
Nestleder	John Harry Skoglund	Fet
Medlem	Anders Østensen	Gjerdrum
Medlem	Geir Havenstrøm	Gjerdrum
Medlem	Mona Granbakken Mangen	Sørum
Medlem	Hallstein Festland	Fet

Kilde: [www.miraiaks.no](http://www.miraiaks.no)

### 3.7 Selskapsforhold

#### 3.7.1 Offentlige anskaffelser

I utførende revisor (Romerike revisjon IKS) sitt oppsummeringsnotat for 2017 fremgår det bl.a. at det ble gjennomført en liten kontroll over hvorvidt reglene for offentlige anskaffelser ble fulgt. Basert på regnskapstall fra 2016 og 2017 ble noen leverandører fra leverandørreskontroen plukket ut og deretter etterspurt/kontrollert om de hadde avtaler med disse leverandørene. Tilbakemeldingene viste at selskapet med unntak av to leverandører hadde avtaler med leverandørene. MIRA hadde ingen samlet oversikt over avtalene, slik at tilbakemeldingen kom fra tre ansatte. Videre fremgår det av notatet at ifølge daglig leder er nå en slik oversikt på plass. De to unntakene relaterte seg til avtaler med Tess Øst og advokat Hjort. I det første tilfellet manglet formell avtale og protokoll som viste innhentet tilbud fra tre leverandører. I det siste tilfellet ble det kjøpt advokattjenester for over MNOK 4. Med unntak av tilfellene nevnt over er offentlige anskaffelsesregler i all hovedsak ivaretatt av selskapet.

Ifølge styreleder har selskapet instruks for offentlige anskaffelser. Selskapet er i tillegg tilknyttet kommunenes innkjøpsamarbeid NRI. Daglig leder opplyste til revisjonen at selskapet har en rutine for og ajourholde innkjøpsavtaler. I representantskapsmøte 24.11.2015 (14/15) (styresak 11/15), om rammeavtale for revisortjenester, så ble valg av revisor konkurranseutsatt. Romerike revisjon ble valgt til selskapets revisor (se representantskapsvedtak 21/14).

I og med at dette er en eierskapskontroll har revisjonen ikke undersøkt nærmere selskapets etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Dette må i så fall undersøkes som en forvaltningsrevisjon.

### **3.7.2 Forpliktelser vis a vis instanser og juridiske forhold**

Styreleder og daglig leder opplyste til revisjonen at samtlige konflikter selskapet var involvert har blitt løst. I representantskapsmøte 30.11.2017 (8/17) fremgår det at selskapet var i konflikt med tre entreprenører som hadde stevnet selskapet for retten. Konfliktene relaterte seg til mangler ved anlegget. I representantskapsmøte 14.12.2017 (12/17) informerte styreleder og daglig leder om forlik med én elektroentreprenør (EDA) slik at tvisten ikke ville bli domstolbehandlet. Selskapet var stevnet av ytterligere to entreprenører, med mulig forlik. I tillegg hadde MIRA hevet en entreprenørkontrakt og gjenstående arbeider var planlagt utført i regi av MIRA, med krav om at entreprenøren betalte.

### **3.7.3 Revisjon**

Revisjonen har fått tilsendt et notat fra selskapets revisor (Romerike revisjon IKS), datert 12.12.2018. Av notatet fremgår det for perioden 2013-2017 at det ble skrevet ett nummerert brev i 2014 om manglende bruk av korrekt budsjettskjema. Manglende bruk av budsjettskjemaer har siden den gang blitt ordnet. Brevet er således ikke relevant i eierskapskontrollen. Videre har revisor svart på selskapets konkrete spørsmål angående regnskapet, og det er ikke utført rådgivning ovenfor selskapet.

### **3.7.4 Rutiner for varsling**

Selskapet har utarbeidet interne rutiner for varsling i samråd med selskapets ansatte (styrebehandlet 15.12.2014). Representantskapet ble orientert om styrevedtak av rutiner for intern og ekstern varsling i møte 12.2.2015 (05/15).

### **3.7.5 Miljø**

Revisjonen har fått opplyst av daglig leder at selskapet driftes i henhold til utslippstillatelsene gitt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Nødvendig sikring av utslipp på stasjonene tilfredsstiller utslippskravene gitt av Fylkesmannen og utslippstillatelsene overholdes med god margin.

## **3.8 Framtidsutsikter**

I strategisk plan for MIRA fremgår det at et mulig samarbeid med selskapene NRV og NRA IKS skal utredes (punkt 6.3). Eierne ønsker at MIRA i strategiperioden utreder en fusjon med NRV og NRA IKS. MIRA samarbeider med selskapene på en rekke områder som f.eks. videreforedling av slam.

Når det gjelder forhold som kan endre selskapets driftsforutsetninger påpekte daglig leder at selskapets strategi tar for seg muligheter og trusler som f.eks. klimaendringer. Daglig leder understreket at det er ingen dramatik rundt dette siden selskapet har kapasitet og er rustet for befolkningsvekst og økt aktivitet.

## 4 KOMMUNENES EIERMELDINGER

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet besvares problemstilling 1a.

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
<p>Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?</p> <p>a. Har den enkelte eierkommunen etablert gode rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser (eierskapsmeldinger)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kommunen bør fastsette overordnede prinsipper og rutiner for sitt eierskap (eierskapsmelding).</li> <li>➤ Eierskapsmeldingen bør som et minimum inneholde:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper.</li> <li>○ Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring.</li> <li>○ Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.</li> <li>○ Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumenter.</li> <li>○ Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.</li> </ul> </li> </ul>

Eiermeldingene gir generelle rammer for kommunenes eierstyring, og gjelder derfor også eierstyringen for MIRA IKS. I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunenes eiermeldinger.

I KS anbefaling nr. 4 bør kommunestyrene hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. Videre bør eiermeldingene ha et minimumsinhold. Noen kommuner omtaler selskapene sine i eierskapsmeldingen slik KS anbefaler. Mange kommuner har valgt en litt annen løsning; de har vedtatt i eierskapsmeldingen at det skal utarbeides egne strategier/strategidokumenter for hvert selskap. Videre bør prinsippene i eiermeldingen se selskapet i sammenheng med kommunens totale virksomhet. Det bør være tilgjengelig og tydelig kommunisert både for selskapets organer og for kommunens innbyggere. Flere kommuner har også retningslinjer for evaluering av eiermelding og eierstrategier. KS anbefaler også at det bør utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.



## 4.2 Funn

### 4.2.1 Eiermelding

Sørum kommunes Eiermelding er datert 12.11.2015. I Eiermeldingens del 1 (vedtaks- og endringsprotokoll) har kommunestyret vedtatt og evt. endret Eiermeldingen 18.10.2006 (sak 68/06), 26.11.2008 (sak 75/08) og 04.02.2015 (sak 2/15). Eiermeldingen er delt i to deler. Del 1 redegjør for Sørum kommune Eierstyring og Eierpolitikk, og del 2 tar for seg kommunens Eierposisjoner gjennom faktaopplysninger om selskapene, samarbeidsavtaler, og hvilke forventninger Sørum kommune har til selskapene og foretakene som kommunen har Eierposisjoner i.

Eiermeldingen i Fet kommune er datert 31.08.15 og 09.09.2015 og delt inn i åtte punkt:

1. innledning,
2. formål med eierskapet,
3. roller og ansvar som Eier,
4. overordnede prinsipper for interkommunalt samarbeid og styring,
5. aktive Eierstyringsgrep,
6. kontroll og innsyn,
7. oversikt over alternative organisasjonsformer for kommunal virksomhet, og
8. oversikt over Fet kommunes Eierinteresser og samarbeid.

I e-post opplyste kommunen til revisjonen at siste versjon av Eiermeldingen ligger i ePhorte (sak 2008/1851). Eiermeldingen er endret i kapittel 8, oversikt over Fet kommunes Eierinteresser og samarbeid.

Kommunene på Øvre Romerike har utarbeidet en felles Eiermelding (19.5.2014) vedtatt av Gjerdrum kommunestyre 11.06.2014 (PS 14/73) som kommunens Eiermelding. Eiermeldingen bygger i hovedsak på KS Eierforum sine anbefalinger for Eiermeldinger. Meldingen er delt i to hoveddeler, der første del regulerer prinsippene for Eierstyring (Eierskapspolitikk), og andre del inneholder en oversikt over kommunens Eierselskap (Eierskapsstrategier). I meldingens del I om Eierskapspolitikk gis ti overordnede Eierstyringsprinsipper til ØRU-kommunene (Eierpolitikk for kommunene i ØRU, s. 3). Videre legger ØRU kommunene opp til aktiv bruk av selskapsvise Eierstrategier (s. 4). Eierskapsmeldinger og Eierstrategien skal legges frem for de enkelte kommunestyrene årlig (s. 8). I e-post fra Gjerdrum kommune bekreftes at Eiermeldingen fra 19.5.2014 er den siste versjonen utarbeidet og fremdeles gjeldende.

### 4.2.2 Eiermeldingens minimumsinhold

I KS' første krav til Eiermeldingens minimumsinhold viser gjennomgangen at samtlige av Eierkommunenes Eiermeldinger har oversikt over kommunens virksomhet lagt til selskaper og samarbeid. I Sørum Eiermelding er et eget punkt om interkommunale selskaper (punkt 11), herunder MIRA IKS (bl.a. selskapets formål, etablering, deltakere, hoveddrømmer for selskapets virksomhet, Eierandeler, ansvar, finansiering, låneopptak m.m.), samt et eget punkt om kommunens forventninger til selskapet. I Fet kommunes Eiermelding er også et punkt om interkommunale selskaper som MIRA IKS (punkt 8). I del II av Gjerdrum kommunes Eiermelding (ØRU) gis en oversikt over kommunenes virksomhet. MIRA IKS er ikke inkludert i oversikten.

For KS minimumskrav (nr. 2) om politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring tar Sørums eiermelding for seg ni forventningspunkter i formålsavsnittet om eierstyring med kommunestyrets rollebeskrivelse, formannskapet, ordfører, den enkelte folkevalgte, rådmannen og tillitsvalgte (s. 8). I Fet eiermelding gis tre prinsipper for interkommunalt samarbeid og eierstyring som kommunen legger til grunn i vurderingen av sitt formaliserte samarbeid med andre kommuner. Videre har kommunen ti prinsipper for eierstyring (s. 6). Gjerdrum legger til grunn ØRUs eierpolitikk med ti overordnede prinsipper for eierstyring.

Når det kommer til juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene (KS minimumskrav nr. 3) beskriver Sørums eiermelding valg av selskapsform (punkt 4). Videre gjennomgås selskapsrettslige forhold som representantskap, generalforsamling, styret og daglig ledelse (punkt 5). I Fet eiermelding finnes en oversikt over alternative organisasjonsformer for kommunal virksomhet og de ulike selskapsformenes rettslige grunnlag (s. 10-13). I Gjerdrums eiermelding (ØRU felles eiermelding) beskrives ulike selskaps- og samarbeidsformer i punkt 1.3.

Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene, (minimumskrav nr. 4) beskriver Sørums i sin eiermelding et generelt punkt om eierstrategier, selskapsstrategier og samfunnsansvar (punkt 3). Det er også en oversikt over kommunens selskaper og samarbeidsavtaler (punkt 9-15). I eiermelding til Fet gjengis viktige styringsdokumenter i punkt 5.3. Det er videre en kolonnevis beskrivelse av det enkelte selskapets formål (punkt 8) der MIRA IKS presenteres (bl.a. formål, etablert, selskapsavtale m.m.) (punkt 8.2). Gjerdrum (ØRU) har en oversikt over eksisterende samarbeid på Øvre Romerike om selskapets formål, eierkommuner og styringsform og styringsorganer (vedlegg 1).

Det siste minimumskravet (nr. 5) som tar for seg selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv. er det i Sørums eiermelding i selskapsomtalen, noe om miljø, likestilling og åpenhet i kolonnen «Sørums kommunes forventninger» til det enkelte selskapet. Eiermeldingen i Fet har et eget punkt om etikk (5.10) og varsling av kritikkverdige forhold (5.11). I Gjerdrum (ØRU eierpolitikk) finnes punkter om arbeidsgiverpolitikk, miljø, etikk og rapportering og ØRU-kommunenes overordnede prinsipper for eierstyring (ti punkt).

### 4.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering regulerer kommunenes eiermeldinger i hovedsak de tema som KS Eierforum anbefaler for eiermeldingen, herunder minimumskravene. Selskapet MIRA IKS er omtalt i Sørums og Fet kommunes eiermeldinger. Gjerdrum har ØRU som sin eiermelding, og MIRA er ikke omtalt i denne.

## 5 EIERSTRATEGI OG SELSKAPSSTRATEGI

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan KS' anbefalinger og prinsippene for eierstyringen er fulgt opp med en eier- og selskapsstrategi. I dette kapitlet besvares problemstilling 1b.

Problemsstilling 1	Kontrollkriterier
<p>Fører kommunen kontroll med sine eierinteresser?</p> <p>b. Følges rutine opp og utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Eiernes formål og forventninger til selskapet bør være samordnet og tydelig kommunisert til selskapet i form av en eierstrategi.</li> <li>➤ Selskapet bør ha en selskapsstrategi som er i tråd med de rammene eierne har lagt.</li> </ul>

Ifølge KS anbefaling nr. 5 om utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter bør kommunen ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

Når kommunestyret flytter deler av sin virksomhet til et selskap fører det også til overføring av styringsrett til virksomheten. Kommunen bør avklare sitt ståsted og definere sine forventninger til hvert enkelt selskap. Det sentrale er selskapsavtalen/vedtektene, primært gjennom formålsparagrafen. Videre bør det utarbeides en eierstrategi for det enkelte selskap, gjerne nedskrevet i kommunens eiermelding og for det enkelte selskapet. Selskapets styre og administrasjon skal trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Eierstrategien er en ytre ramme og innenfor denne rammen har selskapet stor grad av spillerom. Selskapsstrategi er en felles betegnelse for strategiene som er forankret i selskapet (dvs. virksomhets- og forretningsstrategi, se boksen under for definisjon).

#### Definisjoner

##### **Eierstrategi:**

Strategi som blant annet skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap.

##### **Selskapsstrategi:**

Strategi som blant annet skal inneholde målsettinger og en plan for hvordan man skal nå målene, innenfor de rammer som er definert i eierstrategien.

## 5.2 Funn

### 5.2.1 Eierstrategi

MIRA IKS' formål i selskapsavtalen lyder:

Selskapets formål er å sørge for rensing av avløpsvann for eierkommunene.

Selskapet skal herunder planlegge, bygge og drive et felles avløpsrenseanlegg (i det følgende kalt «Anlegget») på Tangen i Sørum kommune. Til Anlegget hører i denne sammenheng også overføringsanlegg, inkl. pumpestasjoner og annen nødvendig infrastruktur, fra *definerte leveringspunkter* i Eierkommunene og frem til selve avløpsrenseanlegget. De angjeldende *leveringspunktene* fremgår av **Vedlegg A – (ref. dette pkt. 2)** til denne selskapsavtalen.

Selskapet har ikke erverv til formål – det skal drives i overensstemmelse med det lovfestede selvkostprinsippet slik at eventuelt overskudd kommer kundene i Eierkommunene til gode.

Selskapet skal driftes i samsvar med lovkrav, herunder myndighetenes bestemmelser og pålegg samt vedtak i Eierkommunene sanksjonert av representantskapet.

Selskapet skal forvalte Eierkommunenes interesser og rettigheter knyttet til Anlegget på en måte som samlet sett gir den totaløkonomisk sett beste løsningen på sikt for de tre Eierkommunene uten hensyn til kommunegrensene mellom de tre kommunene.<sup>2</sup>

I samtale med styreleder får revisjonen opplyst at selskapets formål bør vurderes i og med at formålet er oppfylt, det vil si anlegget er etablert. Selskapets formål og en revisjon av selskapsavtalen har vært diskutert med eierne siden anlegget er ferdig og i full drift. Det er vedtatt en strategiplan for selskapet og i løpet av året tar styret initiativ til å endre selskapets formål. Daglig leder bekreftet styreleders uttalelser om at selskapsavtalen er moden for revidering i og med at prosjektutbyggingen er over og selskapet er i sin driftsfase. Videre opplyste daglig leder at selskapets drift er innrettet etter selskapsavtalen.

Revisjonen får i samtale med representantskapsleder, styreleder og daglig leder opplyst at det er ingen egen eierstrategi utarbeidet for selskapet. Eierkommunenes Eiermeldinger inneholder ingen informasjon om en egen eierstrategi for selskapet, bortsett fra den selskapsvise presentasjonen av bl.a. MIRA IKS. I Gjerdrum kommunes Eiermelding (ØRU) er det ingen beskrivelse av selskapet MIRA IKS, se mer om dette i kapittel 4.

I representantskapsmøte 12.2.2015 (04/15) var det eierorganets ambisjon at kommunene skulle utarbeide en eierstrategi. I representantskapsmøte 11.2.2016 (3/16) ble samling avtalt til juni 2016 for å etablere en eierstrategi for MIRA IKS. Samlingens deltakere var representantskapet, rådmennene, eierstyringssekretariatets medlemmer, tekniske virksomhetsledere, styret og

---

<sup>2</sup> Selskapsavtalen punkt 2

selskapets ledelse. Eierstrategien skulle klargjøre roller, ansvar og kommunikasjon tilknyttet eierstyringen. I e-post fra Sørums kommuner (24.10.2018) fremgår det at kommunen har ingen eierstrategi som ikke fremgår av eiermeldingen. I e-post fra Fet kommune (22.10.2018) opplyses det om at arbeidet med en felles eierstrategi for selskapet ble igangsatt for en del år tilbake, men ble aldri ferdigstilt.

### **5.2.2 Selskapsstrategi**

I representantskapsmøte 30.11.2017 (9/17) orienterte styreleder om strategiprosessen som ble innledet med et seminar 12-13.10.2017. Styreleder gjennomgikk programmet og metodegrunnlaget for strategiutviklingen. Det ble også redegjort for videre fremdrift av arbeidet.

Strategisk plan for MIRA IKS 2018-2021 er ikke datert. I den strategiske planens innledning fremgår det at styret tok initiativ til selskapets strategiprosess høsten 2017. Videre ble det gjennomført en

[...] strategisamling med styret, hvor man tok utgangspunkt i historikken bak selskapet, og med inspirasjonsforedrag fra flere innbudte foredragsholdere. I samlingen deltok styret og deler av ledergruppen og man arbeidet sammen om å finne selskapets styrker og svakheter.

Videre er det med bakgrunn i den første styresamlingen blitt arbeidet videre blant de ansatte og i selskapets administrasjon for å forankre strategien blant de ansatte, og for å utarbeide målsettinger med handlingsplan for de nærmeste årene. Det ble gjennomført en samling blant de ansatte der man videreførte arbeidet startet opp av styret, da forankring anses som svært viktig. Selskapets strategi er også drøftet i et seminar med eierne i juni 2018 (Strategisk plan for MIRA 2018-2021, s. 2).

Den strategiske planen inneholder

- a. innledning (om selskapet, eierkommunene, verdigrunnlag),
- b. situasjonsanalyse (styrker og svakheter, muligheter og trusler, risikovurdering),
- c. MIRA IKS strategi 2018 – 2021 (strategisk lokalisering, kunder, produksjon/prosess, økonomi),
- d. MIRA IKS' mål (bærekraft og miljø, effektiv drift, myndighetskrav, forvaltning av selskapet, trygghet, omdømme og synlighet, teknologi og kompetanse, industri og næring) og
- e. samarbeid med andre (eierkommunene, andre kommuner, NRA/NRV og evt. fusjon).

Ifølge representantskapsleder har det vært mange gode samtaler rundt etableringen av selskapsstrategien som er godt forankret hos eierne. Strategien ble behandlet høsten 2018, og selskapets ansatte var godt involvert i prosessen. Styreleder forteller i samtale med revisjonen at eiernes tilbakemeldinger finnes i selskapets strategiplan. Styreleder kjenner godt til strategiens innhold. Daglig leder forteller at det er svært viktig at eierne har tatt stilling til selskapets strategiplan. Videre er daglig leder godt kjent med innholdet i planen.

### 5.3 Vurdering

Eiernes formål og forventninger til selskapet bør være samordnet og tydelig kommunisert til selskapet i form av en eierstrategi. Kontrollen viser at en slik felles eierstrategi enda ikke er på plass. Etter revisjonens syn er en felles og omforent eierstrategi for selskapet en grunnleggende forutsetning for selskapets videre drift. Videre viser kontrollen at formålet med selskapet, slik det er nedfelt i selskapsavtalen, i hovedsak omfatter selskapets etableringsfase. Etter revisjonens vurdering bør eierne oppdatere selskapets formål, slik at det i større grad også omfatter selskapets videre drift. Et klart og omforent formål for et selskap, bidrar til å etablere tydelige rammer både for eierstyring og selskapets drift. Selskapets styre har utformet en selskapsstrategi i samarbeid med ansatte og eierne.

## 6 KS 21 ANBEFALINGER

### 6.1 Innledning

Kontrolltabellen i dette kapitlet gir en skjematisk fremstilling av eierskapskontrollens resultat. Det er i tabellen henvist videre til hvor i rapporten de enkelte punkt omtales nærmere. I dette kapitlet besvares problemstilling 2.

Problemsstilling 2	Kontrollkriterier
I hvilken grad fører kommunen kontroll med sine eierinteresser i MIRA IKS i tråd med KS 21 anbefalinger for god eierstyring?	➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

## 6.2 KS 21 anbefalinger for god eierstyring

Nr	Anbefaling	Funn
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte	<p>Ja.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sørums kommunestyre arrangerer eierseminar én gang i året for kommunestyret. Selskapene kommunen eier inviteres til å presentere seg selv og snakke om avtalte temaer.</li> <li>• Fet kommune gjennomfører obligatorisk opplæring de 6 første månedene i hver nye kommunestyreperiode. Det er ikke gitt opplæring til eierrepresentantene utover dette.</li> <li>• I Gjerdrum kommune gjennomføres to dager med politikeropplæring for hele kommunestyret i begynnelsen av kommunestyreperioden, med bl.a. eierstyring som tema. I samarbeid med Regionrådet Gardermoregionen gjennomføres en årlig konferanse for formannskapene.</li> </ul>
2	Vurdering og valg av selskapsform	IA
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkning	IA
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	Ja. Alle eierkommunene har utarbeidet eiermeldinger. Se rapportens kapittel 4 om eiermelding. Eierstrategi behandles i kapittel 5.
5	Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	Selskapsavtalen ble sist endret i representantskapet 14.12.2017 (11/17). Vedtak om endret selskapsavtalen i eierkommunene Fet 11.12.2017/sak 145/17, Sørums kommunestyre 13.12.2017/sak 195/17 og Gjerdrum 13.12.2017/sak 128/17. Strategisk plan for MIRA IKS 2018-2021 er ikke datert. Selskapets strategi ble sist drøftet i et seminar med eierne i juni 2018. Se rapportens kapittel 5.
6	Gjennomføring av eiermøter	I representantskapsmøte 26.4.2018 (eventuelt) fremgår det at siste eierskapsseminar ble avholdt 21.6.2018 på Tangen RA der man bl.a. diskuterte selskapets strategiske plan.
7	Sammensetning og funksjon av eierorgan	Ja.



Nr	Anbefaling	Funn
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter	<p>Ifølge selskapsavtalens punkt 8.1.4 skal det gjennomføres ordinære representantskapsmøter innen utgangen av april og november hvert år. Representantskapsleder kaller inn til øvrige møter om nødvendig, minimum én gang hvert halvår, ellers når styret, revisor eller minst en av eierkommunene eller 1/3 av representantene krever det.</p> <p>Ifølge representantskapsleder gjennomføres fire representantskapsmøter i året der blant annet regnskap, økonomi, men også andre parametere som klima og miljø rapporteres. Representantskapsleder informeres av styreleder som igjen orienteres av daglig leder.</p> <p>Møteinnkalling og sakliste skal sendes eierkommunene (v/ rådmannen) samtidig med innkallingen. Protokoll skal sendes til eierkommunene (v/ rådmannen) så snart den er undertegnet. Skriftlige beslutninger i saker som skal behandles, skal normalt foreligge minst seks uker før møtet.</p>
9	Sammensetningen av styret. Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor.	I selskapsavtalens pkt. 8.2.1 fremgår styrets sammensetning, valgkomité og valgperiode. Punktet beskriver hvem som kan velges, valgkomiteens funksjon og perioden som styremedlem. Ifølge styreinstruksens punkt 2 om styrets sammensetning vises det til selskapsavtalens pkt. 8.2.1. I valgkomiteens instruks, sak 05/18, datert 31.11.2017, er det i punkt 7 en prosessbeskrivelse av valgkomiteens arbeid, herunder kartlegge kompetansebehovet med bakgrunn i selskapets behov, vurdere dagens situasjon, vurdere ved utvelgelse av kandidater og innstilling med kortfattet begrunnelse.
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap	I selskapsavtalens pkt. 8.2.1 skal representantskapet, før hvert styrevalg, oppnevne en valgkomité på 3 medlemmer som skal legge frem et begrunnet forslag til valg av styre. Valgkomiteens instruks er datert 31.11.2017 og returnert til eierskapssekretariatet for endringer. Saken ble vedtatt behandlet på nytt i neste møte (05/18).
11	Kjønnsmessig balanse i styrene.	I selskapsavtalens pkt. 8.2.1 fremgår det at reglene i IKS-loven § 10 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder for selskapet. Ifølge styrets beretning for 2017 består selskapets styre av to kvinner og tre menn. Selskapet har som rettesnor at det skal råde likestilling mellom menn og kvinner.
12	Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene	Selskapsavtalens punkt 8.2.2 beskriver styrets oppgaver og myndighet, styrets møter og daglig leder. Styreinstruksen er vedtatt av styret 29.01.2014 og representantskapet 13.05.2014. Daglig leder instruks ble vedtatt av styret 29.01.2014. Revisjonen har fått tilsendt styrets årsberetning for årene 2015-2018. Ifølge styreleder er det utarbeidet en styreinstruks og et årshjul for styrets arbeid.

Nr	Anbefaling	Funn
13	Styresammensetning i konsernmodell	IA
14	Oppnevning av vararepresentanter	Ivaretas av valgkomitéen.
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene	Selskapsavtalens punkt 8.1.4, om representantskapets møter, om inhabilitet for medlemmer av selskapets styrende organer og selskapets ansatte så vises det til kommuneloven § 40 nr. 3 jf. IKS-loven § 15. I styreinstruks punkt 4.5, om habilitet, gjelder forvaltningslovens habilitetsregler i kap. II for ansatte og medlemmer i styrende organer. Tilsvarende gjelder kommunelovens § 40 nr. 3.
16	Godtgjøring av styreverv	I representantskapsprotokoll 28.4.2017 (4/17) er styrets godtgjørelse: Leder: 100.000,- Nestleder: 60.000,- Styremedlem: 45.000,- Møtegodtgjørelse: 1.350,- Kjøregodtgjørelse etter statens satser.
17	Registrering av styreverv	Ingen av styrets medlemmer er registrert i <a href="http://www.styrevervregisteret.no">www.styrevervregisteret.no</a> .
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	KS Bedrift. Se også selskapsavtalen punkt 1.4 om arbeidsgivertilknytning.
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer	Etiske retningslinjer er utarbeidet av styret og vedtatt 21.6.2017.
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak.	MIRA IKS inngår i eierstyringssekretariatets saksoppfølging jf. Mandat for interkommunalt eierstyringssekretariat (2015).
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll	IA

### 6.3 Vurdering

Kontrollen viser at ingen av styremedlemmene er registrert i KS styrevervregister i samsvar med KS anbefaling nr. 17. Revisjonen vurderer det slik at KS 21 anbefalinger ellers i all hovedsak er fulgt opp.

## VEDLEGG 1 – KRITERIER

### 6.4 Innledning

Revisjonenes innsamlede data i denne eierskapskontrollen vurderes opp mot ulike kilder som regulerer og setter krav til hva som anses som god eierstyring. I dette prosjektet vurderes data opp mot:

- Lover og forskrifter
- Anerkjente anbefalinger for god eierstyring:
  - KS Eierforums 21 anbefalinger for eierstyring
  - Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) har gitt ut standarden *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Den er først og fremst utarbeidet for kommersielle aksjeselskaper, men like fullt relevante for IKSer
- Annen anerkjent teori om eierstyring
- Deler av selskapets egne rutiner og selskapets selskapsavtale er også brukt som vurderingskriterier.

Nedenfor gis en kort gjennomgang av de mest sentrale kildene som blir brukt for å vurdere selskapet og dets eierstyring. Det er også andre relevante kilder men disse omtales kun i den sammenheng de er relevante.

### 6.5 Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Selskapsformen reguleres i lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven). Loven stiller krav til deltakerne som skal inngå en selskapsavtale (§ 4). Avtalen er det rettslige grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene. Selskapsavtalen opprettes når samarbeidet etableres, og gjelder som stiftelsesdokument og vedtekt for selskapet.

Representantskapet er det øverste organet i selskapet og skal ha minst én representant fra hver kommune (§§ 6 og 7). Representantene velges av kommunestyrene/fylkestingene selv. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Dette innebærer at flertallet i kommunestyret/fylkestinget kan gi representanten(e) sin(e) instruks om hvordan de skal stemme i representantskapet. Etter loven skal saker som regnskap, budsjett og økonomiplan behandles av representantskapet. Deltakerne kan også skaffe seg mer kontroll over selskapet ved å fastsette i selskapsavtalen at visse typer saker som ellers skal avgjøres av styret, må godkjennes av representantskapet.

Representantskapet utøver også kontroll gjennom å bestemme sammensetningen av styret (med unntak av eventuelle medlemmer fra de tilsatte). Det kan instruere styret og omgjøre beslutningene deres.

## 6.6 Krav i særlov

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni nr. 71 (plan- og bygningsloven) fremgår det i § 1-1 bl.a. at planlegging etter loven skal bidra til «å samordne statlige, regionale og kommunale [jf. § 3-3 om kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet] oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» [vår utheving]. Videre skal planlegging og vedtak «sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives». I § 3-3, om kommunenes planoppgaver og planleggingsmyndighet, tillegges kommunestyret «ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges av kommunen». Videre skal kommunestyret «vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen jf. § 3-3 annet ledd. Kapittel 10 og 12 tar for seg hhv. kommune- og reguleringsplan.

I lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 16. mars 2012 nr. 12 (vass- og avløpsanleggslova) skal nye vann- og avløpsanlegg være eid av kommuner (§ 1). Eksisterende vann- og avløpsanlegg kan bare selges eller på annen måte overdras til kommuner. Vesentlig utvidelse eller sammenslåing av eksisterende private anlegg kan bare skje etter tillatelse fra kommunen (§ 2). Kommunale vann- og avløpsgebyr fremgår i lovens § 3, og rammen for kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg og hovedreglene for fastsetting av vann- og avløpsgebyr, se § 4. Kommunen kan i forskrift fastsette størrelsen på kommunale gebyr og gi nærmere regler om gebyrvedtak og innkreving, se § 5.

Fylkesmannen kan gi utslippstillatelse med hjemmel i lov om vern av forurensinger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningsloven) § 11, §§ 16, 22 og 40 og forurensningsforskriften § 14-4 (se avsnittet under). Tillatelsen gis gjerne med bakgrunn i en hovedplan for vann og avløp m.m. I forskrift om begrensning av forurensning av 1. juni 2004 nr. 931 (forurensningsforskriften) § 11-1 vises det til kapittel 11 til 15B der formålet med lovkapitlene er å beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann.

Europaparlamentet og rådets direktiv 2000/60/EF om etablering av rammer for en felles vannpolitikk (vanddirektivet) trådte i kraft i EU 22. desember 2000 (EUS rammedirektiv for vann). Det overordnede formålet er å beskytte og bruk av vannets økosystemer. Direktivet la grunnlaget for en mer helhetlig og samordnet forvaltning med et sentralt miljøelement. Hovedformålet med vanddirektivet er å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet, og om nødvendig iverksette forebyggende eller forbedrende miljøtiltak for å sikre miljøtilstanden i ferskvann, grunnvann og kystvann. Miljømålene skal være konkrete og målbare. Forvaltningen av vann skal være helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, systematisk, kunnskapsbasert, og tilrettelagt for bred medvirkning. Norge har sluttet seg til direktivet gjennom EØS-avtalen og vedtatt vannforskriften.

I forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember nr. 1446 (vannforskriften) er formålet å gi «rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene» (§ 1).

## 6.7 Anbefalinger for god eierstyring

### 6.7.1 Generelt om eierstyringsprinsipper

Kommunens Sentralforbund (KS) sitt eierforum har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene er ikke bindende for kommunene men det er bred oppslutning rundt anbefalingen og holdningen bør være: – gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i enkelte tilfeller ikke følger anbefalingene.

Det er for denne eierkontrollen gjort en avsjekk på alle aktuelle anbefalinger, og oppsummering av dette er tatt inn i rapportens kapittel 6.

I den oppdaterte versjonen<sup>3</sup> omtaler KS tjueen tema med tilhørende KS anbefalinger for god eierstyring:

KS 21 anbefalinger for god eierstyring	
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2	Vurdering og valg av selskapsform
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
5	Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
6	Gjennomføring av eiermøter
7	Sammensetning og funksjon av eierorgan
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter
9	Eiers krav til profesjonelle styre i kommunal sektor
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap
11	Kjønnsrepresentasjon i styrene
12	Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
13	Styresammensetning i konsernmodell

<sup>3</sup> November 2015

14	Oppnevning av vararepresentanter
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
16	Godtgjøring til styrerepresentanter
17	Registrering av styreverv
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll

### **Nærmere om Eiermeldinger**

Det at kommunene har en eierskapsmelding med et relevant innhold er sentralt for å vurdere kommunenes eierstyring på generelt grunnlag, se anbefaling nr. 4. Meldingen skal danne rammeverket for eierstyringen, og er således viktig for å vurdere om kommunene har et grunnlag for å utøve en systematisk og god eierstyring av sine selskaper.

Resch-Knudsen sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En Eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkelt-selskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative Eierorganet. En Eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative Eierorganet, styremedlemmer, administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper.<sup>4</sup>

I KS anbefaling for god eierstyring<sup>5</sup> nr. 4 fremgår det at en eierskapsmelding bør som minimum inneholde:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.

---

<sup>4</sup> Resch-Knudsen, 2011, s.163 – 164

<sup>5</sup> KS 2015

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.

Telemarksforskning utarbeidet i 2008 en rapport<sup>6</sup> om eierskap på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Rapporten kommer med noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes i en prosess med å lage eierskapsmeldinger. De trekker bl.a. frem følgende:

- Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi.
  - Med eierskapspolitikk menes et rammeverk for eierstyring, som det vil være viktig å ha politisk tilslutning til, dvs. hvilke overordnede premisser kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler (de krav de setter til seg selv). Dette omfatter bl.a. rutiner for rapportering, samt premisser for valg av styremedlemmer, valg av selskapsorganisering og for utøvelse av eierskap.
  - Eierstrategiene er prioriteringer og tiltak overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.
- Etablér gode rutiner for evaluering og oppfølging.
- Koordinér arbeidet med andre kommuner som er eiere i samme selskaper.

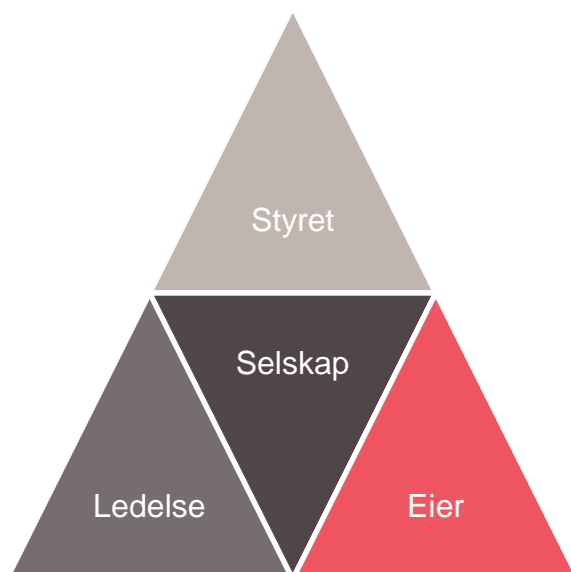
### ***Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes***

Samspilltriangelet<sup>7</sup> er satt opp for å beskrive forholdet mellom eier, styret og daglig leder i et selskap:

---

<sup>6</sup> Telemarksforskning for KS, 2008, «Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid med kommunene», s. 13 flg.

<sup>7</sup> PwC 2011 – «Din guide til ansvarlig eierstyring og selskapsledelse», s. 17



**Figur 1 samspilltriangelet**

I guiden heter det følgende om samspillet mellom eier, styret og daglig ledelse:

Triangelet fokuserer på at det å synliggjøre og lykkes med god eierstyring og selskapsledelse forutsetter at det mellom de tre mest sentrale funksjonene i virksomheten er etablert et samspill, og at dette fungerer. I dette ligger det å være enige om det å forstå:

- Hva man ønsker med selskapet og den virksomheten som skal drives
- Hvilken retning selskapet skal velge (strategi)
- Hvordan selskapet/virksomheten skal lykkes med å komme dit
- Hvordan resultatene skal måles

I en eierskapskontroll er det eierne og deres rolle som står i sentrum. Veilederen gir en god oppsummering av hva eierskap i kommunal sektor handler om:

Eierne må etter vår oppfatning alltid være synlige på hvorfor de eier, og sørge for at ledelsen handler i tråd med deres interesser.

For at de tre hovedfunksjonene i triangelet skal lykkes er det således viktig at eierne informerer og kommuniserer grundig hvorfor de ønsker å eie virksomheten og hva de forventer å få ut av sitt eierskap.

For kommuner som eier interkommunale selskap sammen som har et samfunnsoppdrag de skal løse på vegne av sine eiere, er det svært viktig at eierstrategien er samordnet og kommunisert til selskapet.

Resch-Knudsen omtaler også eierstrategier:



[...] det er viktig for kommuner å ha en åpen og uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. [...] Strategien skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. I selskaper med flere eiere er det kompliserende for selskapet om eierne har ulike mål med sitt eierskap.<sup>8</sup>

Resch-Knudsen (2011) skriver videre om eierstrategier:

Kommunen bør i forhold til hvert enkelt selskap avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er selskapsavtalen, og da primært gjennom formuleringen av formålsparagrafen. I tillegg bør det utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap, gjerne nedfelt i kommunenes eiermelding. [...] Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier: Hva vil vi med eierskapet til dette selskapet?<sup>9</sup>

Det at eierne har definert et klart formål og rammer for selskapet i selskapsavtalen/vedtektene er svært viktig, og dette bidrar til å danne rammen for de eierstrategier som legges for selskapet.

En god eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendig styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra som en oversikt over den samlede kommunale virksomhet som igjen virker inn med mer åpenhet/transparens til omverdenen.

Internt i kommunen må det også være gode rutiner for hvordan saker relatert til selskapene skal forankres/behandles. Flere kommuner har derfor en eierstyringssekretariatsfunksjon som skal sørge for at sakene blir forberedt og underlagt de nødvendige behandlinger i kommunen. Som eksempler kan nevnes at det gis instruks til kommunenes representant til generalforsamling/representantskapsmøte eller saker som gjelder endring av selskapsavtalen/vedtektene undergis nødvendig koordinering og legges frem for kommunestyret.

### **Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune**

Den folkevalgte styringen av kommunale selskaper blir ofte liggende hos en politisk «elite».<sup>10</sup> Det kan være problematisk sett ut fra et demokratihensyn og for legitimiteten til eierstyringen. For å sikre folkevalgt forankring i den enkelte kommune av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i representantskap/generalforsamling, er det viktig at sakene undergis en folkevalgt forankring i den enkelte kommune. Det gjør at det kan gis føringer til kommunens eierrepresentant om hvordan han/hun skal utøve kommunens vilje og interesse i den saken det skal treffes beslutning på eierorganet. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av de kommunalt eide selskapene.

---

<sup>8</sup> Resch-Knudsen, 2011, *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier*, (Kommuneforlaget 2011), s. 92

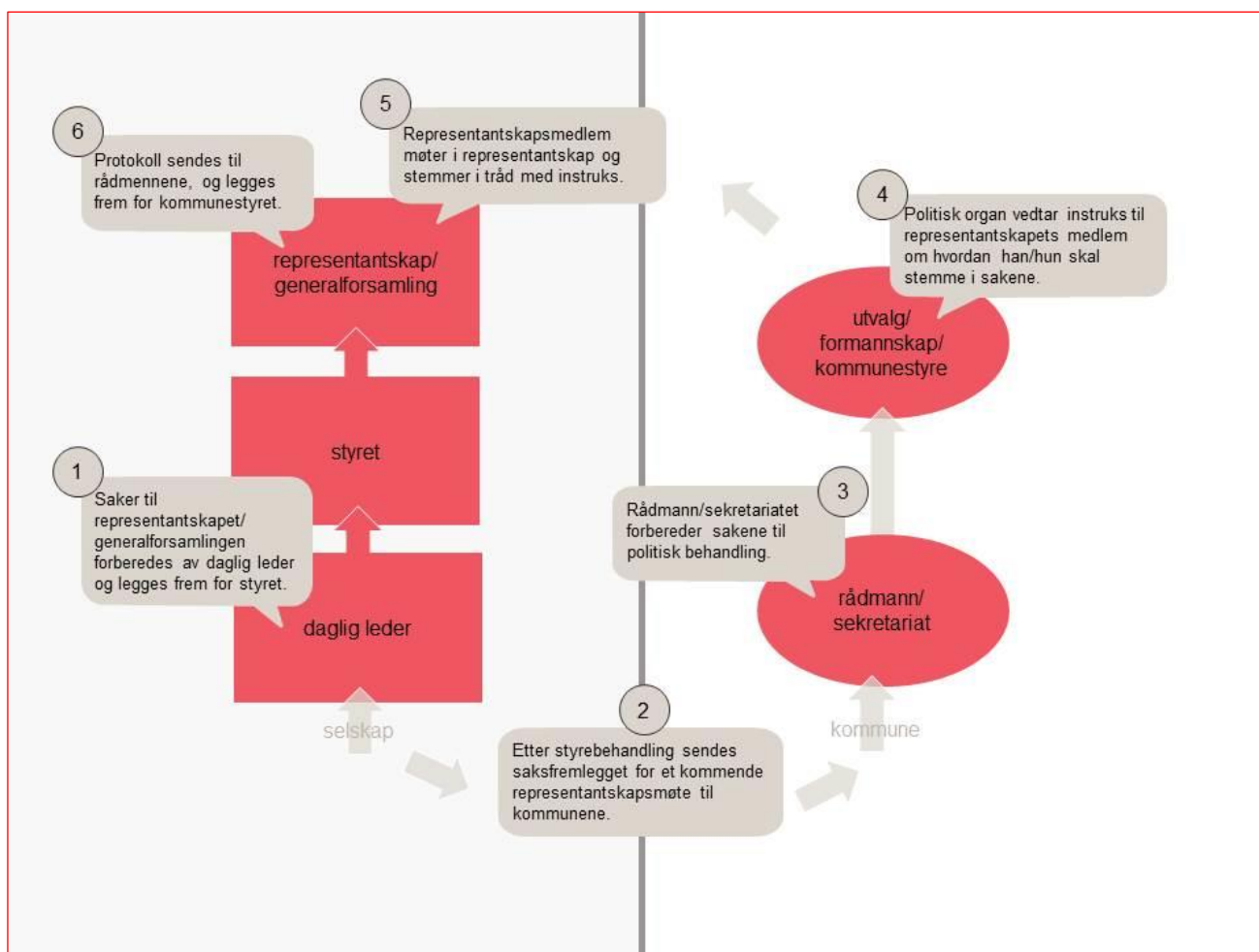
<sup>9</sup> Resch-Knudsen, 2011, s. 93

<sup>10</sup> NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*, s. 52

Ofte skjer saksbehandlingen hos den personen som har generalforsamlingsfullmakt som vanligvis er ordføreren. Det er eksempler på at verken administrasjonen eller folkevalgte organer involveres, og at saksdokumenter ikke blir journalført og arkivert (ibid). Det er opp til de folkevalgte i hver enkelt kommune å finne riktig balanse mellom å etablere nye og mindre styringsarenaer for et lite utvalg av de folkevalgte og å involvere hele kommunestyret i styringen.

For å sikre at man rent praktisk rekker å gjennomføre denne forankringen av sakene er det nødvendig å gi føringer overfor selskapene om frist for utsendelse av slike sakslister/sakspapirer, slik at kommunene rekker å gjennomføre behandlingen i sine respektive organ.

For å illustrere denne forankringen har RRI utformet «eierstyringsløyfen» som brukes av flere kommuner på Romerike. Men det er opp til den enkelte kommune hvordan man ønsker at denne forankringen skal skje. Illustrasjonen nedenfor er ment som et eksempel og som en gjengivelse av hvordan dette praktiseres i flere av kommunene både når det gjelder IKSene og ASene.



Figur 2 «eierstyringsløyfen»

Forskning<sup>11</sup> har vist at administrasjonen er en viktig støttefunksjon slik at de folkevalgte kan ivareta sin rolle på en god måte. For at dette skal fungere i praksis mener revisjonen det er viktig at den enkelte kommunes interne rutiner er i tilstrekkelig grad formalisert. Dette kan gjøres i for eksempel kommunens internkontrollsystem slik at man sikrer at praksis også følges uavhengig av hvilken person som til enhver tid bekler de ulike verv eller stillinger i kommunen.

---

<sup>11</sup> NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, s. 12

## VEDLEGG 2 – LITTERATURLISTE

### Lov og forskrift

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
  
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni nr. 71 (plan- og bygningsloven)
- Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 16. mars 2012 nr. 12 (vass- og avløpsanleggslova)
- Lov om vern av forurensinger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningsloven)
- Rådets direktiv 2000/60/EF om etablering av rammer for en felles vannpolitikk (vanndirektivet)
- Forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember nr. 1446 (vannsforskriften)

### Forarbeid

- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Bøker, rapporter og artikler

- NIBR-rapport 2015:1. Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt.
- NIBR-rapport 2016:18 Folkevalgt lederskap og kommunal organisering, med tilhørende arbeidshefte.
- KS Eierforums 21 anbefalinger for eierstyring, 2015
- KS, *Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?*, 2015
- KS, *Folkevalgte lederskap og kommunal organisering*, 2017

### Andre dokumenter

- Sørums kommunes Eiermelding, 2015
- Fet kommunes Eiermelding, 2015
- ØRU Eiermelding, 2014
- MIRA IKS strategisk plan 2018 – 2021
- MIRA IKS årsrapporter 2015-2018

### Oversikt over figurer

Figur 1 samspilltriangelet .....	32
Figur 2 «eierstyringssløyfen» .....	34

