

EIERSKAPSKONTROLL I NRV IKS OG NRA IKS

**SKEDSMO, LØRENSKOG,
RÆLINGEN, NITTEDAL, SØRUM,
FET OG GJERDRUM KOMMUNE**

AUGUST 2019

INNHold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJON	6
Hovedfunn	6
Formål og problemstillinger	6
Revisjonens oppsummering	7
Høringsuttalelser	9
Revisjonens anbefalinger	11
1 Innledning	12
1.1 Bakgrunn	12
1.2 Problemstillinger	12
1.2.1 Eierskapskontroll 2011 oppsummert (NRV og NRA)	12
1.2.2 Nye problemstillinger	13
1.3 Kriterier	13
1.4 Metode og avgrensing	13
2 Om selskapene	15
2.1 Innledning	15
2.2 Nedre Romerike Vannverk IKS	15
2.3 Nedre Romerike Avløpsselskap IKS	16
3 Grunnleggende krav til eierstyring - status	19
3.1 Innledning	19
3.2 Funn - KS 21 anbefalinger for god eierstyring	19
3.3 Særlig om oppfølging av forrige eierskapskontroll – valgkomité for styret og styreevaluering	20
3.3.1 Innledning	20
3.3.2 Hvordan er kommunestyrenes vedtak fra forrige kontroll fulgt opp?	20
Om valgkomite	20
Om styreevaluering	22
3.4 Vurdering	23
4 Har kommunene en felles eierstrategi for selskapene?	24
4.1 Kontrollkriterier	24
4.2 Hvorfor er en felles eierstrategi viktig?	24
4.3 Formålsbestemmelsene i vedtektene	26

4.4	Om evalueringsprosessen av eierstyringen i NRA/NRV i 2015	28
4.5	Hva sier kommunenes «enkeltvise» eierstrategier om NRV og NRA	30
4.6	Selskapenes hovedplaner – saksbehandling og status	30
4.6.1	Hva er hovedplanen ment å være og hvordan forankres den i kommunene?	30
4.6.2	Hva er status for arbeidet med hovedplan for 2017-2033?	33
4.6.3	Overordnet eierstrategi for selskapene	35
4.7	Vurdering	36
5	Rådmannens eierstyringssekretariat	38
5.1	Bakgrunn	38
5.2	Kontrollkriterier	38
5.3	Evaluering av NRA og NRV IKS (2015)	40
5.4	Hvordan oppfattes eierstyringssekretariatet å fungere?	40
5.4.1	«Effektiv og samordnet saksbehandling»	40
5.4.2	Et problematisk forhold til selskapene	41
	Styrelederne	41
	Representantskapsleder i NRV	42
	Representantskapsleder i NRA	42
	Sekretariat og rådmenn	43
5.4.3	Behov for klargjøring av sekretariatets mandat?	43
5.5	Revisjonens vurderinger	44
1	Vedlegg kontrollkriterier	45
1.1	Innledning	45
1.2	Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)	45
1.3	Anbefalinger for god eierstyring	46
1.3.1	Generelt om eierstyringsprinsipper	46
1.3.2	Nærmere om Eiermeldinger	47
1.3.3	Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes	48
1.3.4	Tjenesteavtaler	50
1.4	Forankring av saker til generalforsamling/representantskap rådmennenes og eiersekretariatets rolle	50
2	Vedlegg resultat av kontroll mot KS 21 anbefalinger	54
3	Vedlegg styreevalueringer	57
	NRV IKS	57

NRA IKS	58
4 Vedlegg evaluering av eiesstyring i NRA og NRV IKS behandlet i eierkommunene	59
5 Vedlegg høringsuttalelser	60
Representantskapsleder NRA IKS	60
Styreledere i NRV og NRA IKS samlet uttalelse (1. uttalelse)	60
Styreledere i NRV og NRA IKS samlet uttalelse (2. uttalelse)	61
6 Vedlegg litteraturliste	62

SAMMENDRAG OG KONKLUSJON

Hovedfunn

De utfordringer som representantskapet pekte på i 2013 knyttet til eierstyring, rolle- og ansvarsdeling er fortsatt ikke løst. Revisjonens undersøkelse viser:

- Eierne har per i dag i for liten grad en felles eierstrategi for selskapet.
- Det fremstår som noe uklart hvilke status hovedplanen for vann og avløp har i et eierstyringsperspektiv.
- Eierstyringssekretariatets rolle som rådmennenes saksbehandlingsorgan er ikke tilstrekkelig avklart.
- Selskapene opplever at sekretariatet ikke fungerer etter forutsetningene

Funnene og revisjonenes vurderinger blir utdypet i sammendraget nedenfor og i rapportens enkelte kapitler.

Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse om NRV IKS og NRA IKS har fulgt opp anbefalingene fra eierskapskontrollen utført i 2011. Ettersom det er lang tid siden forrige eierskapskontroll har kontrollen også omfattet en avsjekk av om KS 21 anbefalinger for eierstyring er fulgt.

I eierskapskontrollen i Skedsmo kommune (2018) ble det avdekket ulike syn på oppfølging av eierstyringen, spesielt til sider ved eierstyringssekretariatets håndtering. Under våre undersøkelser i denne eierskapskontrollen ble det avdekket problemstillinger som nødvendiggjorde ytterligere undersøkelser for å kunne tilstrekkelig beskrive disse. Dette har dreid seg blant annet om forholdet mellom kommunenes eierstyringssekretariat og administrasjon på den ene siden, og eierne ved politikerne på den andre.

Følgende problemstillinger besvares i undersøkelsen:

1. I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?
2. Er kommunestyrenes vedtak fra forrige eierskapskontroll i selskapet fulgt opp?
 - Er det spesifisert hvilke kriterier valgkomiteen skal legge til grunn ved valg av styremedlemmer, og hvordan er dette fulgt opp i praksis for de to selskapene?
 - Er styrets rutiner tilstrekkelig spesifisert for evaluering av eget arbeid, og hvordan er denne brukt i praksis?
3. I hvilken grad er det utarbeidet en tydelig og omforent eierstrategi/planverk for selskapet?
4. I hvilken grad oppleves eierskapssekretariatet å fungere etter forutsetningene?

Revisjonens oppsummering

Problemsstilling 1 og 2	Kontrollkriterier
<ol style="list-style-type: none"> 1. I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring? 2. Er kommunestyrenes vedtak fra forrige eierskapskontroll i selskapet fulgt opp? <ul style="list-style-type: none"> • Er det spesifisert hvilke kriterier valgkomiteen skal legge til grunn ved valg av styremedlemmer, og hvordan er dette fulgt opp i praksis for de to selskapene? • Er styrets rutiner tilstrekkelig spesifisert for evaluering av eget arbeid, og hvordan er denne brukt i praksis? 	<p>Til problemstilling 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring. <p>Til problemstilling 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Det bør foreligge en vedtatt rutine som beskriver valgkomiteens arbeid, herunder kriterier for forslag til styremedlemmer ➤ Styret må ha klare rutiner for egnevaluering, og de må følges i praksis.

Denne overordnede kontrollen av KS anbefalinger for god eierstyring viser at:

- Forbedringspunktene med hensyn til instruks for valgkomite og styreevaluering fra forrige kontroll er fulgt opp.
- Det er utfordringer knyttet til anbefaling nr. 5 med hensyn til eierstrategier. Det kommer vi nærmere inn på i kapittel 4.
- I tillegg er det utfordringer knyttet til anbefaling nr. 20 med hensyn til eierstyringssekretariatets rolle og forholdet til selskapene. Det kommer vi nærmere inn på i kapittel 5.
- Selskapet følger KS anbefaling nr. 17 om å registrere styret i styrevervregisteret.

Ellers viser den overordnede kontrollen at KS 21 anbefalinger er fulgt opp, se vedlegg 2.

Problemsstilling 3	Kontrollkriterier
Hvilken grad er det utarbeidet en tydelig og omforent eierstrategi/planverk for selskapet?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Selskapsavtalen skal ha en tydelig avgrenset og klar formålsbestemmelse ➤ Kommunene bør ha en omforent eierstrategi som angir prioriteringer og tiltak overfor selskapet for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.

Revisjonen har lagt til grunn at eierne skal være omforent om formålene med de to selskapene. Undersøkelsen viser at selskapsavtalene har forholdsvis detaljerte formålsbestemmelser som inneholder både positive og negative avgrensinger av selskapenes drift og kompetanse (fullmakter). I tillegg regulerer den fullmaktsbestemmelser i form av hva som krever vedtak og beslutninger både mellom selskapet og den enkelte kommunen og eierne mellom. Formålsbestemmelsene er vedtatt i alle kommunestyrer som en del av selskapsavtalen, er derfor eiernes omforente felles ytre rammer

for selskapet. Undersøkelsen har ikke avdekket at eierne er uenige om formålene som er satt opp, men uenighetene oppstår når det gjelder strategier om ambisjonsnivået for investeringer og drift.

Vann- og avløp er politisk viktige område, både for å sikre trygt drikkevann og forsvarlig avløpshåndtering, men også i forhold til den pris (selvkost) som innbyggerne skal betale til kommunen for disse tjenestene. Revisjonenes undersøkelse viser at utfordringene knyttet til både folkevalgt forankring og eierstyring var et tema som ble tatt tak i allerede i 2013, da det ble bestilt en evaluering av dette fra representantskapenes side. Denne evalueringen ble avgitt i 2015, og den foreslår flere tiltak, men i forhold til eierstyring ble det særlig vist til at hovedplanene skal være det viktigste styringsverktøyet for selskapet.

Revisjonen mener det fremstår som noe uklart hvilke status hovedplanen har i et eierstyringsperspektiv. Den synes å ha flere formål, både som strategi for drift av selskapet og som overordnede eierstyringssignaler for perioden. Det kan ha mye for seg å ha så høyt ambisjonsnivå for involvering og konsensus, helt ned på fagspørsmål, særlig på et område som driftes på selvkost. Men da må man være klar over at dette kan bli en prosess med mange parter. Både tekniske og driftsmessige spørsmål skal da forankres helt inn i det politiske miljø, i tillegg til at alle eierne skal være enige seg i mellom, og med selskapet. Det å ha hovedplanen som både en strategi for driften av selskapet og som en eierstrategi, kan bety at eierstrategien blir en forhandlingssak mellom eiere og selskapets administrasjon og styret. Dette kommer i tillegg til den uenigheten som eventuelt eierne måtte ha seg i mellom.

En annen måte å løse dette på er å lage en mer overordnet felles eierstrategi som skal være rammene for selskapets drift. Det trenger ikke utelukke at selskapet foretar nødvendig samordning med administrasjonene (tekniske tjenester) i kommunene. Revisjonen vil peke på at det neppe er slik at jo mer informasjon av faglig og teknisk karakter som gis, jo bedre bli forankring og eierstyring.

Det kommer frem i undersøkelsen at det er anerkjent at det er eierstyringsutfordringer, og at en felles eierstrategi kan bidra til å løse noe av dette. Revisjonen konkluderer derfor med at eierne per i dag i for liten grad har en felles eierstrategi for selskapet. Hovedplanen fremstår som en strategi av faglig karakter som politikken skal ta stilling til, snarer enn en eierstrategi som på overordnet nivå skal gi styring og retning til selskapet.

Problemstilling 4

I hvilken grad oppleves eierskapssekretariatet å fungere etter forutsetningene?

Alminnelige prinsipper for god internkontroll tilsier at roller og ansvar skal være tydelig avklart, forstått og etterlevd. Særlig viktig blir dette når et sekretariat skal fungere i skjæringspunktet mellom administrasjon og politikk overfor en fristilt organisasjon der selskapsrettslige strukturer og rolledeling mellom eier og selskap skal opprettholdes.

Undersøkelsen viser at det i oppfatningene av ESS sin rolle, og om ESS fungerer etter forutsetningene, er stor avstand mellom ESS og kommuneadministrasjonen (rådmenn) på den ene siden og selskapet og eierrepresentanter på den andre siden. Det kan grovt sett skilles mellom to oppfatninger:

1. ESS sin rolle er avklart og sekretariatet fungerer i samsvar med mandatet som rådmennenes saksforberedende organ
2. ESS har en uklar rolle, går ut over sitt mandat og griper tidvis inn i selskapenes myndighetsområde

Etter revisjonens vurdering er ikke ESS sin rolle tilstrekkelig avklart. Det kan også konkluderes med at selskapene ikke opplever at ESS fungerer etter forutsetningene. Det innebærer etter revisjonens vurdering også at utfordringene som ble påpekt i evalueringsrapporten fra 2015 ikke er løst. I rapporten ble det nettopp pekt på et behov for å presisere og klargjøre roller i eierstyringen, herunder rådmannens og eierstyringssekretariatets roller.

Stor uenighet om hvordan ESS fungerer som saksbehandlere for rådmennene, berører den grunnleggende rolle- og ansvarsfordelingen som beskrives i eierstyringssløyfen i kriteriekapitlet. Etter revisjonens vurdering kan en slik uenighet derfor bidra til å svekke forutsetningene for god eierstyring. Revisjonen mener det fortsatt er behov for å følge opp anbefalingene om klargjøring av roller i evalueringsrapporten fra 2015. Det er også mulig at en god prosess knyttet til oppdatering av sekretariatets mandat kan bidra til slik klargjøring.

Høringsuttalelser

Representantskapslederne har avgitt sine høringsuttalelser, se utdrag under og vedlegg 5. Når det gjelder styreledernes felles høringsuttalelse viser de blant annet også til sin uttalelse til første høringsutkast. Revisjonen har derfor lagt ved begge høringsuttalelser fra styrelederne for ordens skyld, se vedlegg 5.

Representantskapsleder NRV IKS

Revisjonen mottok e-post med uttalelse fra ordfører (Nittedal) og representantskapsleder i NRV IKS, datert 20.8.2019 og hun hadde ingen særskilte merknader og innspill.

Representantskapsleder NRA IKS

Revisjonen mottok e-post fra ordfører (Skedsmo) og representantskapsleder i NRA IKS, datert 14.8.2019. Se fullstendig uttalelse i vedlegg 5, deler er gjengitt under:

Revisjonen har i rapporten tatt opp at det ikke er avklart hvilken status hovedplanen har i et eierstyringsperspektiv. Til dette skal bemerkes at det fremgår av selskapsavtalene pkt. 2.3 hvilken status hovedplanen har:

«Selskapet skal samarbeide med deltakerne ved utarbeidelse av hovedplaner. Samarbeidet skal omfatte både selskapets og deltakernes anlegg.»

Selskapets hovedplan legges frem for behandling i det enkelte kommunestyre forut for representantskapsmøtet i NRA. Eventuell uenighet deltakerne imellom avklares gjennom flertallsvedtak i representantskapsmøtet på områder der det ikke er krav om enstemmighet.»

Selskapenes hovedplaner skal utarbeides i samarbeid med kommunene, slik at det i størst mulig utstrekning oppnås samsvar mellom kommunenes behov innen vann- og avløpsområdet og de tiltak selskapene gjennomfører i den aktuelle periode.

Det skal også nevnes at det med bakgrunn i den såkalte vannverksskandalen er brukt mye tid og store ressurser på spørsmålet om hva selskapene skal ha drive med og hvilke målsettinger det skal ha, samt hvilke spørsmål kommunene må være enige om. Dette er reflektert i de omfattende formålsangivelsene og øvrige bestemmelser i avtalene som er inngått mellom kommunene for disse selskapene.

Bakgrunnen for at ESS ble opprettet var at det ble vurdert hensiktsmessig at kommunene samarbeidet om saksforberedelsen. Eierstyringssekretariatet er et interkommunalt samarbeid på administrativt nivå som skal bistå rådmennene med saksforberedelsen. Det er rådmennene som fremmer saker for politiske organer, og som har kontakt mot selskapene på administrativt nivå. Eierstyringssekretariatet har følgelig ingen selvstendig rolle overfor politiske organer hos de enkelte kommuner, eller overfor selskapenes styre og andre selskapsorganer

Styreledere i NRV IKS og NRA IKS samlet uttalelse

Revisjonen mottok e-post med samlet uttalelse fra selskapenes styreledere, datert 14.8.2019. Se fullstendig uttalelse i vedlegg 5, deler er gjengitt under:

Styreledere og daglig leder har lest det nye høringsutkastet fra Romerike Revisjon grundig, og mener den i det store og hele gir en korrekt beskrivelse av forholdet slik det har fungert de siste årene.

Det er åpenbart ulike oppfatninger av flere prosesser og funksjoner, men det mener vi er en naturlig følge av at problematikken sees fra ulike ståsteder og ansvarsområder.

Der det påpekes kritikk eller svakheter ved selskapenes rutiner vil dette bli analysert og bearbeidet av styre og administrasjon. Et eksempel er tilbakemeldingen om at kvaliteten på materialet fra selskapene til representantskapene blir ansett å være for lav (kapittel 5.4.2 - Oppsummering). Vi vil følge opp denne tilbakemeldingen, og samtidig oppfordre ESS om å spille oss gode gjennom å bruke 14. dagers fristen til å gi tilbakemeldinger på saksdokumentene før de sendes til representantskapet.

Rapporten belyser flere forbedringspotensialer som går på eierstyring, og selskapene og deres styre er positivt innstilt til å samarbeide om dette der det er naturlig. Vi ønsker i den forbindelse å påpeke at det i den senere tid har blitt gjennomført flere forbedrings-initiativer, for eksempel ved samarbeide om et funksjonelt årshjul. Vi kan også informere om at styrerepresentantene nå er registrert i Styrevervregisteret.no. Vi støtter rapportens vektlegging av at eierne utarbeider en eierstrategi. Under selskapenes strategi arbeid har vi invitert eierne til å gi overordnede føringer. En eierstrategi vil med andre ord gi bedre grunnlag for selskapenes strategi på kort og lang sikt.

Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Eierne bør vurdere å utforme en egen felles eierstrategi for selskapene, eventuelt avklare hvilken status hovedplanen har i et eierstyringsperspektiv.
2. Eierne bør følge opp at eierstyringssekretariatets rolle er tilstrekkelig avklart og fungerer etter forutsetningene.

Jessheim, 19.8.2019



Oddny Ruud Nordvik
kst. revisjonssjef



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
kst. avdelingsleder forvaltningsrevisjonen

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgene har behandlet og vedtatt selskapskontroll i Nedre Romerike Vannverk IKS og Nedre Romerike Avløpsselskap IKS. Bakgrunnen for bestillingen er «Plan for selskapskontroll 2016-2020» vedtatt av kommunestyrene. Planen omfatter kontroll i begge nevnte selskap.

Det ble gjennomført en eierskapskontroll i selskapene i 2011. Kontrollutvalgene ønsket at revisjonen undersøkte om anbefalingene fra denne er fulgt opp. Etter at arbeidet var påbegynt ble det avdekket nye problemstillinger som relaterer seg til eierstyringen i selskapene, herunder rollen til eierstyringssekretariatet. Etter revisjonens vurdering oppsto derfor et behov for å gjøre undersøkelser som gikk utover det som opprinnelig var planlagt. Kontrollutvalgene har på denne bakgrunn vedtatt å utvide mandatet for denne kontrollen, jfr. pkt. 1.2.2.

1.2 Problemstillinger

Formålet er å undersøke om NRV IKS og NRA IKS har fulgt opp anbefalingene fra eierskapskontrollen utført i 2011. Rapporten fra den forrige eierskapskontrollen ble behandlet i alle kommunestyrene. Revisjonen oppsummerte sine funn, vurderinger og anbefalinger i rapporten slik:

1.2.1 Eierskapskontroll 2011 oppsummert (NRV og NRA)

I eierskapskontrollen gjennomført i 2011 fant revisjonen at eierne og selskapenes styrer hadde kunnskap om virksomhetene og forståelse for eierrollen. Revisjonens hovedinntrykk var at eierne hadde etablert og fulgt opp et rammeverk for god eierstyring av virksomhetene.

Revisjonen konkluderte med at etablerte rammer og rutiner for god eierstyring ble etterlevd av begge selskapene. Videre anbefalte revisjonen, med utgangspunkt i selskapskontrollens funn, at eierne burde ta stilling til om de vil etterleve og evt. begrunne hvorfor de ikke fulgte følgende:

- KS Eierforums anbefaling nr. 9 – Om kriterier ved valg av styre.
- KS Eierforums anbefaling nr. 11 – Om kriterier for evaluering av styret.

Revisjonen vil i undersøkelsen gjøre rede for hvordan disse anbefalingene er fulgt opp og vurdere om dette er tilstrekkelig for at de forhold som ble påpekt i forrige rapport er ivaretatt. Ettersom det er så vidt lang tid siden forrige eierskapskontroll vil kontrollen også omfatte en avsjekk av om KS 21 anbefalinger for eierstyring er fulgt.

Følgende problemstillinger 1 og 2 blir besvart:

1. I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring?
2. Er kommunestyrenes vedtak fra forrige eierskapskontroll i selskapet fulgt opp?
 - Er det spesifisert hvilke kriterier valgkomiteen skal legge til grunn ved valg av styremedlemmer, og hvordan er dette fulgt opp i praksis for de to selskapene?
 - Er styrets rutiner tilstrekkelig spesifisert for evaluering av eget arbeid, og hvordan er denne brukt i praksis?

Problemstillingene i etterkontrollen er noe justert i forhold til kontrollutvalgenes vedtak. Revisjonen presiserer at det har ingen betydning for innholdet i undersøkelsen.

1.2.2 Nye problemstillinger

Under våre undersøkelser i denne eierskapskontrollen er det avdekket problemstillinger som nødvendiggjør ytterligere undersøkelser for å kunne gi et tilstrekkelig svar på disse. Dette dreier seg blant annet om eierstyringen mer generelt, og spesielt om forholdet mellom eierstyringssekretariatet og administrasjonene i kommunene på den ene siden, og eierne ved politikerne på den andre.

Følgende problemstillinger blir besvart:

3. I hvilken grad er det utarbeidet en tydelig og omforent eierstrategi/planverk for selskapet?
4. I hvilken grad oppleves eierskapssekretariatet å fungere etter forutsetningene?

1.3 Kriterier

Kontrollkriterier er de normer og krav som stilles til en virksomhet på det området som er gjenstand for en eierskapskontroll. Kontrollkriteriene utgjør den målestokken som virksomhetenes praksis på et område måles opp mot.

I denne undersøkelsen er kontrollkriteriene til problemstilling 1 og 2 forankret i KS Eierforums anbefalinger. Det er utledet kontrollkriterier til nye problemstillinger nr. 3 og 4.

1.4 Metode og avgrensning

Denne kontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Rapporten forelegges representantskapenes ledere og styreledere. Undersøkelsen har vært forelagt eiere og styrelederne to ganger, hhv. 25.3.2019 og 29.7.2019. At rapporten forelegges på ny skyldes at revisjonen så et behov for å utdype og tydeliggjøre funnene.

Romerike revisjon har tidligere ikke gjennomført en eierskapskontroll der eiernes interne oppfølging og håndtering av eget eierskap har vært gjenstand for gjennomgang og vurdering. Dette innebærer en tilnærming og informasjonsinnhenting som går vesentlig dypere i eiernes håndtering av prosesser og mindre inn i styret og administrasjonen. Dette skiller seg fra en ordinær eierskapskontroll hvor selskapenes styre og administrasjon i større grad involveres. Denne forskjellen medfører at problemstillingene i denne eierskapskontrollen istedenfor å vurdere om selskapet drives i tråd med eiers formål og forutsetninger, som er den vanlige tilnærmingen, vil beskrive eierstyringssekretariatets rolle og eiernes planer relatert til virksomhetene.

Når det gjelder metode for gjennomføring har vi benyttet RSK 001 (standard for forvaltningsrevisjon) så langt den passer. Vi har basert undersøkelsen på dokumentanalyse og intervjuer.

I forbindelse med dokumentanalysen har revisjonen bedt om og mottatt dokumentasjon knyttet til eierstyringssekretariatet. Dokumentene som er analysert omfatter blant annet rutiner, reglementer, samt dokumentasjon knyttet til selskapene.

Det er videre gjennomført intervjuer med representantskapslederne, styrelederne, leder og to medlemmer av eierstyringssekretariatet, rådmannen i Rælingen kommune og tidligere rådmann i Nittedal kommune. I forkant av intervjuet ble det utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Intervjureferatene ble verifisert i etterkant.

2 OM SELSKAPENE

2.1 Innledning

Nedre Romerike Vannverk IKS (NRV IKS) og Nedre Romerike Avløpsselskap IKS (NRA IKS) har ansvar for å levere henholdsvis drikkevann av høy kvalitet til eierkommunene, og ta imot avløp, rense og levere det tilbake til naturen.

Selskapene har felles administrasjon som skal bidra til kostnadseffektiv drift og god koordinering av virksomhetene. Eierskapet utøves via representantskapet, og er regulert i selskapsavtalen. Selskapene drives etter selvkost og har ikke som formål å tjene penger. Administrasjonen for NRV IKS og NRA IKS har ca. 90 årsverk.

2.2 Nedre Romerike Vannverk IKS

Nedre Romerike Vannverk IKS (NRV IKS) har som formål å produsere og levere drikkevann fram til nærmere definerte leveringspunkter i eierkommunene Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørum, Skedsmo og Nittedal. Denne forpliktelsen omfatter også Gjerdrum så snart lednings-nettet er sammenkoblet. Selskapets ansvar omfatter alle anlegg som er nødvendige for å levere vann, herunder også nødvannsanlegg.

Råvannet tas inn fra Glomma ved Sørumsand, renses i vannverket i Hauglifjell og pumpes til eierkommunene. NRV IKS produserer 15.9 millioner kubikkmeter ferdig behandlet drikkevann, og leverer i gjennomsnitt 295 liter vann per innbygger per døgn (2014).¹

Regnskapet føres etter kommunale regnskapsprinsipper i samsvar med selskapsavtalen. NRV IKS har inntekter fra produksjon og levering av drikkevann til eierkommunene samt fra salg av analyser (styrets årsberetning 2018).

Selskapet hadde inntekter i 2018 på 127,4 millioner kroner, mot 98,6 millioner kroner i 2017 og 88,7 millioner kroner i 2016 (styrets årsberetning 2017 og 2018).

Selskapets virksomhet er underlagt selvkostreglene. Selvkostberegningen legges til grunn for kommunenes kostnader, og mer-/mindreforbruk avregnes mot månedlige inntekter fra eierkommunene påfølgende år (styrets årsberetning 2018).

Et merforbruk på selvkost (underskudd) på 4,97 millioner kroner fra 2017 ble belastet eierkommunene i 2018. I 2018 viser resultatet et regnskapsmessig mindreforbruk (overskudd) på

¹ Kilde: www.nrva.no/index.php/om/selskapene

7,5 millioner kroner. Overskuddet er knyttet til lavere finanskostnader enn forutsatt (styrets årsberetning 2018).

I 2017 viste resultatet et regnskapsmessig merforbruk (underskudd) på 3,1 millioner kroner. Differansen til selvkostregnskapet på 1,840 millioner kroner ble ved representantskapets vedtak værende i selskapet, og kommunene dekket inn hele underskuddet knyttet til selvkost på 4,97 millioner kroner (representantskapets vedtak 24.4.2018 sak 18/02/06 årsberetning og regnskap for 2017).

Av overskuddet på 7,5 millioner kroner i 2018 er 3,646 millioner kroner knyttet til selvkost og tilført justeringsfondet. Resterende mindreforbruk på 3,895 millioner kroner er tilført selskapet som fri egenkapital for framtidig inndekking av merforbruk utenfor selvkost (representantskapets vedtak 23.4.2019 sak 19/01 årsberetning og regnskap for 2018).

Vedtaket ovenfor er fattet under henvisning til selskapsavtalens punkt 5.2. Dette punkt i selskapsavtalen er vedtatt av representantskapet, og den foreslåtte endringen er lagt til grunn for representantskapets vedtak. Selskapsavtalen er vedtatt av samtlige eierkommuner per 1.6.2019, med unntak av Gjerdrum der endringen kommer til behandling i september i år.

Samlede investeringer i 2018 ble 100,2 millioner kroner hvorav 25 millioner kroner tilhører prosjekter som er startet, men ikke ferdigstilt i 2017. Av investeringsbudsjettet i 2018 på 144 millioner kroner, er 75,1 millioner kroner brukt i 2018. Avviket på 68,9 millioner kroner skyldes hovedsakelig redusert framdrift på grunn av forhold som ligger utenfor NRV IKS sin styring (eksempelvis tidkrevende prosess rundt ekspropriasjon av areal). Innenfor selskapets låneramme er følgende større investeringer gjennomført eller igangsatt i 2018 (styrets årsberetning 2018):

- Utskiftning risikoledning Hvam – Slatum
- Høydebasseng Hekner
- Reservevann Oslo, Langvannet – Sørlihavna
- Reservevann Ullensaker – ny ledning Frogner – Kløfta.

2.3 Nedre Romerike Avløpselskap IKS

Nedre Romerike Avløpselskap IKS (NRA IKS) har som formål å rense avløpsvann fra eierkommunene Lørenskog, Rælingen, Skedsmo og Nittedal (fra 2017) før det slippes ut i Nitelva. Selskapet skal også sørge for betryggende behandling, mellomlagring og sluttdisponering av slam som produseres i renseanlegget. I tillegg har NRA IKS et driftsansvar for kommunale hovedledninger og pumpestasjoner som er direkte knyttet opp til selskapets anlegg. Denne tilleggs-virkosmheten reguleres gjennom egne avtaler.

Avløpsvannet tas i mot fra eierkommunene, pumpes til renseanlegget på Strømmen, der slam blir skilt ut. Renset avløp slippes ut i Nitelva og renner ut i Øyeren. NRA IKS renser 20,5 millioner kubikk avløpsvann og produserer 18.500 tonn med kalket slam (2014).²

Regnskapet føres etter kommunale regnskapsprinsipper i samsvar med selskapsavtalen. Kommunene betaler delvis etter målt avløpsmengde (50 %) og delvis etter antall tilknyttede innbyggere (50 %). Selskapet yter også tilleggstjenester for alle tre kommunene, og dette er regulert i egne avtaler basert på selvkost (styrets årsberetning 2017 og 2018).

Selskapet hadde inntekter i 2018 på 116,4 millioner kroner, mot 88,2 millioner kroner i 2017 og 89,5 millioner kroner i 2016. Regnskapsmessig mindreforbruk (overskudd) i 2016 på 2,7 millioner kroner ble tilført driften i 2017. I 2017 viser resultatet et regnskapsmessig merforbruk (underskudd) på 7,7 millioner kroner. Underskuddet relateres til tre forhold (styrets årsberetning 2017):

- Lavere avløpsleveranse fra Sørumsund enn budsjettet i forbindelse med oppstart av MIRA
- Kostnadsføring av åpne poster i kunde- og leverandørreskontro fra 2008
- Manglende avskrivninger av anleggsmidler aktivert i perioden 2008-2015, og dette utgjør den største kostnadskomponenten i underskuddet.

Etter overskudd i 2016 og underskudd i 2017, ble det igjen et overskudd i 2018. Overskuddet i 2018 ble på 4,6 millioner kroner (regnskapsmessig mindreforbruk). Overskuddet skyldes i hovedsak lavere finanskostnader enn forutsatt (styrets årsberetning 2018).

Selskapets virksomhet er i sin helhet underlagt selvkostreglene. Selvkostberegningen legges til grunn for kommunenes kostnader, og mer-/mindreforbruk avregnes mot månedlige inntekter fra eierkommunene påfølgende år (styrets årsberetning 2017 og 2018).

Selvkostberegningen for 2017 viser et merforbruk (underskudd) på 5,265 millioner kroner i 2017. Faktureringen for 2018 ble økt tilsvarende merforbruket fordi selskapet ikke har disponible fondsmidler til å dekke regnskapets merforbruk, slik det er bestemt av eierne (ibid).

Selvkostberegningen for 2018 viser et mindreforbruk (overskudd) på 2,3 millioner kroner i 2018. Resultatet avsettes til utjevningfond. Dette er i samsvar med selskapsavtalens § 5.2 om fond og egenkapital (styrets årsberetning 2018).

På samme måte som for NRV IKS er bare deler av overskuddet knyttet til selvkost. Av overskuddet på 4,614 millioner kroner i 2018 er 2,003 millioner kroner knyttet til selvkost og tilført justeringsfondet. Resterende mindreforbruk på 2,611 millioner kroner er tilført selskapet som fri egenkapital for framtidig inndekking av merforbruk utenfor selvkost (representantskapets vedtak 23.4.2019 sak 19/01/02 årsberetning og regnskap for 2018).

² Kilde: www.nrva.no/index.php/om/selskapene

Vedtaket ovenfor er fattet under henvisning til selskapsavtalens punkt 5.2. Dette punkt i selskapsavtalen er vedtatt av representantskapet, og den foreslåtte endringen er lagt til grunn for representantskapets vedtak. Selskapsavtalen er vedtatt av eierkommunene per 1.6.2019.

Samlede investeringer i 2017 ble 163,1 millioner kroner som er en økning fra 86,7 millioner kroner i 2016. Økningen skyldes hovedsakelig OREA³ samt ferdigstilling av Krogstad miljøpark og fremgang på prosjektet for Primærrensing. Investeringsnivået er høyt, og forventes å bli høyt i årene framover (note 12 til regnskap 2017). I tillegg til (OREA), er det igangsatt et forprosjekt om etablering av biogassanlegg.

Samlede investeringer i 2018 ble 133,2 millioner kroner. Investeringene ble om lag 40 millioner kroner under budsjett, hovedsakelig skyldes dette forsinket framdrift på grunn av forhold utenfor NRAs styring (styrets årsberetning 2018).

Ferdigstilling av OREA har vært et hovedprosjekt for NRA i 2018, og testing av anlegget startet i november 2018. I tillegg har prosjektet om etablering av et biogassanlegg i Krogstad i Sørum kommune pågått i 2018 blant flere prosjekter (styrets beretning 2018). Representantskapet behandlet i april 2019 sak om bygging av et regionalt biogassanlegg i Krogstad Miljøpark med en kostnadsramme på 803 millioner kroner i 2019 verdi (saksframlegg Skedsmo kommune til representantskapet 23. april 2019).

³ Nytt overløpsrenseanlegg som bygges i fjellet under Strømmen videregående skole (www.nrva.no)

3 GRUNNLEGGENDE KRAV TIL EIERSTYRING - STATUS

3.1 Innledning

KS har utarbeidet 21 anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Anbefalingene tar for seg mange tema som bl.a. eierskap, valg av organisasjonsform, etiske retningslinjer og tilsyn. Kommuner som eier kommunale selskaper bør være profesjonelle og bevisste i måten eierskapet håndteres på slik at selskapene kan yte best mulig. I dette kapittelet gjøres en overordnet avsjekk av hvordan prinsippene i eierstyringen som følger av KS 21 anbefalinger er fulgt opp for de to selskapene.

I tillegg er det gjort en kontroll av vedtakene i kommunestyrene fra forrige eierskapskontroll fra 2011 er fulgt opp.

Denne kontrollen avdekker at det er noen utfordringer knyttet til eierstrategier og til forholdet mellom selskapene og til rådmennenes eierstyringssekretariat. Disse forholdene undergis derfor en grundigere kontroll og omtales i kapittel 4 og 5.

I dette kapittelet besvares den overordnede kontrollen av eierstyringen og det er satt opp følgende problemstilling:

Problemsstilling 1 og 2	Kontrollkriterier
<ol style="list-style-type: none"> I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring? Er kommunestyrenes vedtak fra forrige eierskapskontroll i selskapet fulgt opp? <ul style="list-style-type: none"> Er det spesifisert hvilke kriterier valgkomiteen skal legge til grunn ved valg av styremedlemmer, og hvordan er dette fulgt opp i praksis for de to selskapene? Er styrets rutiner tilstrekkelig spesifisert for evaluering av eget arbeid, og hvordan er denne brukt i praksis? 	<p>Til problemstilling 1</p> <ul style="list-style-type: none"> Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring. <p>Til problemstilling 2</p> <ul style="list-style-type: none"> Det bør foreligge en vedtatt rutine som beskriver valgkomiteens arbeid, herunder kriterier for forslag til styremedlemmer Styret må ha klare rutiner for egevaluering, og de må følges i praksis.

3.2 Funn - KS 21 anbefalinger for god eierstyring

I dette kapittelet er eierstyringen av selskapene holdt opp mot KS 21 anbefalinger, se fullstendig oversikt i vedlegg 2. Større avvik er beskrevet i detalj i punktene nedenfor.

For KS anbefaling nr. 5 om utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter ble gjeldende selskapsavtaler sist endret og vedtatt i representantskapene 23.11.2017 hhv. for NRV (17/02/08) og

NRA (17/02/09). Selskapsavtalene inneholder en liste over de enkelte kommunestyrevedtak. Det ble foreslått endringer i selskapsavtalene 29.11.2018 som er vedtatt av eierne bortsett fra Gjerdrum, se mer i kapittel 4, punkt 4.3.

Når det gjelder eierstrategi viser undersøkelsene at det er noen utfordringer. Det redegjøres for dette i kapittel 5.

Styremedlemmene er registrert i KS Styrevervregister i samsvar med KS anbefaling nr. 17.

3.3 Særlig om oppfølging av forrige eierskapskontroll – valgkomité for styret og styreevaluering

3.3.1 Innledning

Etter eierskapskontrollen fra 2011 ble følgende vedtak gjort av kontrollutvalgene:

1. Rapporten om selskapskontroll i [...] tas til orientering
2. Kommunestyret ber om at [...] kommunens eierrepresentant i selskapet følger opp anbefalingene i selskapskontrollen
3. Kommunestyret ber kontrollutvalget innhente en tilbakemeldingsrapportering i forhold til hvordan anbefalingene er fulgt opp innen 21.12.2011

I rapporten pekes det på følgende forbedringspunkt når det gjelder valgkomitéens arbeid med forslag til valg av styremedlemmer:

Det er imidlertid ikke spesifisert hvilke kriterier valgkomitéen skal legge til grunn ved utvelgelsen[.]. Det er [...] i forbindelse med kriterier for valg av styremedlemmers kompetanse og egenskaper i anbefaling nr. 9 våre funn tyder på at dette kunne vært noe mer nyansert og konkret ved utvelgelsen.

[...] Tilsvarende gjelder for evaluering av styrets arbeid i anbefaling nr. 11.

3.3.2 Hvordan er kommunestyrenes vedtak fra forrige kontroll fulgt opp?

Om valgkomite

I selskapsavtalene (likelydende for NRV og NRA) beskrives styrets sammensetning (punkt 6.2.1). Styret velges av representantskapet (fem medlemmer og en ansattrepresentant). Før styrevalget oppnevner representantskapet en valgkomité som forbereder representantskapets valg av styre. Valgkomitéen skal bestå av tre medlemmer (punkt 6.2.2). Videre beskrives komiteens funksjonstid og oppgaver som er å finne de best kvalifiserte kandidatene til selskapenes styreverv. Komiteen skal legge frem begrunnede forslag på representantskapets møte.

Eierstyringssekretariatet har utarbeidet et utkast til retningslinjer for valgkomitéer som tilpasses selskapets rettsform (IKS eller AS) og utdyper selskapsavtalenes valgkomitébestemmelser. Utkastet ble behandlet i selskapenes representantskap, NRV (18/02/10) og NRA (10/02/11), og returnert til

eierkommunene for ny gjennomgang. To merknader skulle vektlegges i det videre arbeidet; (1) for styremedlemmets bakgrunn burde minst en kandidat med erfaring som folkevalgt, eller annen kommunal erfaring, fremmes (dvs. forståelse og erfaring fra kommunens politiske system) og (2) daglig leder ble gitt ansvaret for å kalle inn valgkomiteén slik at de kan konstituere seg selv og starte arbeidet i tråd med instruks og reglement.

I selskapenes instruks for valgkomité (likelydende og udatert) skal komiteén vurdere styrets sammensetning med hensyn til krav om kompetanse, erfaring og innsikt hva gjelder offentlig eierskap, selskapsdrift, jus, selskapets fagområde og økonomi, samt kjønnsmessig balanse (punkt 5; styresammensetning⁴). Videre skal valgkomiteén levere et begrunnet forslag om styresammensetning. Arbeidets prosessbeskrivelse gjengis i sin helhet under (punkt 7) eller mandatet følger som vedlegg.

I innkalling til selskapenes representantskap 23.4.2019 sak 19/01/04 og 05 fremgår det at instruks for valgkomité vedtas, og legges til grunn for valgkomiteens arbeid. Eventuelle tilpasninger til det enkelte selskap godkjennes av representantskapet.

I revisjonens undersøkelser kommer det frem at ordningen med valgkomité nå er bedre etter at det er tatt initiativ til forbedringer. Ordningen oppleves ikke som problematisk i dag ifølge representantskapsleder i NRV. Ifølge representantskapsleder i NRV har valgkomiteén og selskapets styre dialog før forslag fremmes.

I samtale med representantskapsleder i NRA får revisjonen opplyst at det er definert kriterier for valg og sammensetning av styret. Rutinene for valgkomiteéns arbeid er imidlertid ikke fulgt opp og praktisert forteller representantskapsleder. I tillegg er rutinene er i ferd med å endres og det gjenstår noe arbeid med overlappende styremedlemmer. Representantskapslederen oppfatter styret som profesjonelt med juridisk og teknisk kompetanse, men styret kunne ha nytte av god kjennskap til offentlig og kommunal forvaltning og kunnskap om lokale forhold.

Revisjonen har undersøkt valgkomiteens innstilling for valg av styrerepresentanter (med kortfattet begrunnelse) som er skjematisk oppstilt under:

Selskap	År	Valgkomiteens innstilling
NRV IKS	2015	Valgkomiteens enstemmige innstilling med forslag til to nye styremedlemmer for årene 2015-2017. Valgkomiteen har vektlagt ledererfaring, erfaring fra forretningslivet og god forståelse av NRV IKS' rammevilkår. Valgkomiteen mener kandidatene vil ha bakgrunn og evner som vil styrke styrets kompetanse på forretningsutvikling og nytenkning innenfor gitte rammer.

⁴ viser tilbake til KS anbefaling nr. 9 og 11

	2018	Valgkomiteen innstilte det sittende styret til gjenvalg. Selskapets behov ble vurdert etter innspill fra styret og eiere. Instruks for valgkomite (ikke ferdigstilt på dette tidspunktet) og selskapsavtalen ble lagt til grunn. Det sittende styrets fokus er videre utvikling av hovedplan, daglig ledelse, eierdialog, kommunal eierstruktur og rolleutvikling. Styrets kompetanse, virketid (kontinuitet og fornyelsesbehov) og kompetanse om kommunal eierstyring har blitt drøftet.
NRA IKS	2015	I valgkomiteens enstemmige innstilling foreslås samtlige styremedlemmer gjenvalgt. Styreleder, nestleder og de enkelte styremedlemmene er vurdert i hvert sitt avsnitt i vedlegg som beskriver utdanning, kompetanse og arbeidserfaring. I tillegg er nåværende og tidligere styreverv beskrevet.
	2018	I valgkomiteens enstemmige innstilling la komiteen til grunn gjeldende vedtekter for valg av styre (i og med at nye vedtekter ikke var politisk behandlet og vedtatt). I vedlegg presenteres to styremedlemmer med utdanning, kompetanse og arbeidserfaring. For det nye styremedlemmet beskrives arbeidserfaring, utdanning og tidligere folkevalgte verv.

Om styreevaluering

Revisjonen har fått tilsendt to styreinstruks for NRV. Første styreinstruks er datert 28.2.2008 (repskapssak 18-02-08.2) og er ikke signert. Ifølge styrets presentasjon av sin egevaluering for 2018 er styreinstruks vedtatt i representantskapsmøte 19.6.2008 gjeldende. Ifølge instruksen skal styret utarbeide en evaluering av sin virksomhet i henhold til gjeldende styreinstruks (punkt 8).

I forbindelse med framleggelse av selskapets årsmelding utarbeider styret en evaluering av sin virksomhet iht. til gjeldende styreinstruks.

I tillegg skal styret årlig gjennomføre en intern egevaluering i forhold til styrets arbeidsform og samarbeidsforhold.

Når det gjelder styreinstruks nummer to (NRV) er den verken datert (merket 2018) eller signert (merket repskapssak 18/02/xx). Ifølge instruksen evaluerer styret «sin virksomhet iht. denne instruks.» (punkt 1). Det er ingen andre punkter om styrets egevaluering.

Ifølge NRA-styrets presentasjon om egevaluering er det styreinstruks vedtatt i representantskapsmøte 19.6.2008 som gjelder. Det finnes i tillegg en styreinstruks nummer to for NRA, merket 2018, men som ikke datert eller signert. Av den fremgår det at styret evaluerer «sin virksomhet iht. denne instruks.» (punkt 1). Det finnes ingen andre punkter om styrets egevaluering.

I samtale bekreftet selskapenes representantskapsledere og styreledere at de kjenner til styreinstruks der det er utarbeidet retningslinjer for styrets arbeid. Ifølge styreleder i NRA fungerer retningslinjene godt for å innfri selskapets formål. Styreleder i NRV bekrefter at styreinstruks fungerer godt.

Hvordan gjennomføres styrets egnevaluering i praksis?

Revisjonen har fått tilsendt styrenes egnevalueringer for årene 2015 til 2018. Begge selskapene har i sin egnevaluering vurdert styrets sammensetning, oppgaver, arbeidsform og kommunikasjon. Det sendes ut et eget spørreskjema med ulike spørsmål til styremedlemmene. Det er også mulig å kommentere på de ulike spørsmålene. Styrenes egnevaluering oppsummert:

- Grafen for NRV IKS (se vedlegg 3) viser at styret scorer seg selv godt på kommunikasjon, arbeidsform, oppgaver og sammensetning. I 2016 ligger egnevalueringen noe høyere på styrets oppgaver enn for årene 2015, 2017 og 2018.
- Grafen for NRA IKS (se vedlegg 3) viser at styret evaluerer seg selv jevnt over som gode på kommunikasjon, arbeidsform, oppgaver og sammensetning.

Ifølge selskapsavtalen skal representantskapet behandle styrets vurdering av sin virksomhet i henhold til styreinstruksen (punkt 6.1.2).

Representantskapsleder i NRV forteller at valgkomiteén bruker styreevalueringen i sitt arbeid. Representantskapsleders oppfatning er at styret følger instruksen. Styre- og representantskapsleder i NRV har hatt flere diskusjoner rundt det å opptre som et samlet styre, om styreinstruksen, roller, ansvar og fullmakter.

Både styreleder i NRV og NRA bekrefter at den årlige styreevalueringen sendes til eierne. Videre forteller begge styrelederne at styret følger opp egne funn fra evalueringen. Styreleder i NRV har frekvent og god dialog med representantskapsleder, i tillegg til representantskapsmøtene. Videre forteller styreleder i NRV at styreevalueringen er anonymisert og at eierstyringssekretariatet orienteres om evalueringen. Informasjonen fra evalueringen benyttes primært av valgkomiteén. Ett eksempel på oppfølging av styrets egnevaluering er styremedlemmenes kompetanseprogram. Selskapets styre skal blant annet til Stavanger som en del av dette kompetanseprogrammet.

3.4 Vurdering

Denne overordnede kontrollen av KS anbefalinger for god eierstyring viser at:

- Forbedringspunktene med hensyn til instruks for valgkomite og styreevaluering fra forrige kontroll er fulgt opp.
- Det er utfordringer knyttet til anbefaling nr. 5 med hensyn til eierstrategier. Det kommer vi nærmere inn på i kapittel 4.
- I tillegg er det utfordringer knyttet til anbefaling nr. 20 med hensyn til eierstyringssekretariatets rolle og forholdet til selskapene. Det kommer vi nærmere inn på i kapittel 6.
- Selskapet følger KS anbefaling nr. 17 om å registrere styret i styrevervregisteret.

Ellers viser den overordnede kontrollen at KS 21 anbefalinger er fulgt opp, se vedlegg 2.

4 HAR KOMMUNENE EN FELLES EIERSTRATEGI FOR SELSKAPENE?

4.1 Kontrollkriterier

Som det kommer frem i den overordnede kontrollen i kapittel 3 er det utfordringer knyttet til at eierne ikke er omforent om sine eierstrategier ovenfor selskapene. For å undersøke dette nærmere ble denne eierskapskontrollen utvidet for å belyse dette tema noe grundigere enn det revisjonen ellers gjør i en ordinær overordnet eierskapskontroll. Det er satt opp følgende problemstilling:

Problemsstilling 3	Kontrollkriterier
Hvilken grad er det utarbeidet en tydelig og omforent eierstrategi/planverk for selskapet?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Selskapsavtalen skal ha en tydelig avgrenset og klar formålsbestemmelse ➤ Kommunene bør ha en omforent eierstrategi som angir prioriteringer og tiltak overfor selskapet for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.

4.2 Hvorfor er en felles eierstrategi viktig?

I en eierskapskontroll er det eierne og deres rolle som står i sentrum. Eierskap handler om å være synlige på hvorfor en kommune eier, og sørge for at ledelsen i selskapet handler i tråd med eiernes interesser. Det er viktig at kommunene som eiere informerer og kommuniserer grundig hvorfor de ønsker å eie virksomheten og hva de forventer å få ut av sitt eierskap.

Når kommuner eier interkommunale selskap sammen og selskapet skal ivareta et samfunnsoppdrag på vegne av sine eiere, er det særlig viktig at eierstrategien er samordnet og kommunisert til selskapet. Ekstra viktig er dette når selskapet skal yte viktige tjenester til innbyggerne i kommunene. Dessuten er det en forutsetning for at selskapet skal lykkes. Det vil ikke være mulig for selskaper som yter felles tjenester til innbygger å måtte forfølge mange ulike strategier for drift og utvikling, da vil man sjelden lykkes med å nå de mål som blir satt.

De folkevalgte i en kommune kan aldri «organisere» seg bort fra det overordnede ansvaret for at innbyggerne får det tilbudet/tjenestene de har krav på. Selv om offentlige oppgaver er organisert i et interkommunalt selskap, vil alltid de folkevalgte måtte stå til ansvar overfor velgerne hvert fjerde år, og i dette tilfellet handler det om vann, avløp og ikke minst hvilken pris innbyggerne må betale for dette (selvkost). Derfor er den folkevalgte styringen med interkommunale selskaper viktig. Men eierstyringen må aldri bli slik at den i for stor grad hindrer handlefriheten og faglige vurderinger som er lagt til et selskap. Det vil bryte med prinsippet for rolledelingen mellom eier og selskapet, dvs. hva styret og daglig leder skal og må ta ansvar for.

Det er eierne, styret og selskapets ledelse som sammen må sørge for at selskapet lykkes. Selskapets strategi må bygge på og være innenfor rammene av eiernes strategi og formål med selskapet. Revisjonen vil med figuren nedenfor vise «styringshierarkiet» i selskapet, se også samspillstriangelet gjengitt i kriterier vedlegg 1. Tema i denne undersøkelsen er eiernes rammer fra ytre rammene i formålsbestemmelsene i selskapsavtalene, til den selskapsspesifikke eierstrategien i kommunene.

Selskapsavtale - formålsbestemmelsen

- Alle selskapsavtaler skal ha en formålsbestemmelse
- Denne angir de ytre rammene for selskapets mål, drift og fullmakter.
- Krav til at denne skal vedtas av kommunestyrene, jfr IKS loven § 4

Eierstrategi overfor det enkelte selskap

- Rammene fra eierne til det enkelte selskap
- Hva vil de med sitt eierskap
- Prioriteringer, tiltak, resultatkrav og hvordan dette måles
- Bør være omforent strategi mellom eierne når selskapet yter samfunnmessig viktige tjenester til kommunen og innbyggerne

Selskapets egen strategi

- Hvordan har selskapet tenkt å ivareta og oppfylle eiernes interesser
- Skal være innenfor rammene av selskapsavtale og eierstrategien for selskapet

Leveranseavtale

Det er to typer kontakt mellom kommunen og selskapet.

For det første er kommunen eier, og den rollen forvaltes av de folkevalgte. For det andre er kommunen mottaker av tjenester fra selskapet, denne forvaltes av rådmennene.

Det inngås ofte en leveranseavtalen mellom selskapene og kommunene, og denne forvaltes av rådmennene.

I denne rapporten er det de to øverste boksene i pyramiden som er tema, det vil si hvordan rammene for eierstyringen er angitt i selskapsavtalens formålsbestemmelse til presiseringen av eiernes vilje i eierskapsstrategier for de to selskapene.

4.3 Formålsbestemmelsene i vedtektene

Selskapsavtalene skal ha en formålsbestemmelse. I Bjella, Knudsen og Aarbakke (2001) *Kommunale selskaper og foretak* beskrives viktigheten av en formålsbestemmelse slik på side 107;

Selskapets formål vil beskrive de oppgaver deltakerne har lagt til selskapet, eller m.a.o. den kompetansen deltakerne har delegert. Formålet angir videre den ytre rammen for selskapets virksomhet, og må saklig begrense hva selskapet kan drive med. Formålet har slik en funksjon dels ved å angi hvilke oppgaver selskapet har tatt på seg i forhold til deltakerkommunenes virksomhet, og i forhold til hvilke tjenester deltakerne kan forvente av selskapet.

Det er videre slik at dette er en obligatorisk del av en selskapsavtale og krever tilslutning fra alle kommunestyrene både ved inngåelsen av samarbeidet og ved endringer av denne bestemmelsen, jf. IKS-loven § 4.

Gjeldende selskapsavtaler for både NRV og NRA er fra 2017 (vedtatt i representantskapene 23.11.2017), og selskapsavtalen inneholder dokumentasjon på at alle kommunestyrene har vedtatt den reviderte avtalen i etterkant av representantskapsbehandlingen. Det ble foreslått endringer i selskapsavtalene 29.11.2018. Disse er p.d.d. vedtatt av alle foruten Gjerdrum (NRV), som opplyser at saken settes opp 04.09.2019. Begge selskapene har fra 2007 (ved opprettelsen) hatt 11 revideringer av selskapsavtalen (samme tidspunkter for begge selskaper). Flere av disse dreier seg utelukkende om endring av lånerammen for selskapet, som er et forhold som krever kommunestyrebehandling av vedtekten, jf. IKS-loven § 4.

Formålsbestemmelsen til NRA er forholdsvis omfattende og gjengis i sin helhet nedenfor:

Formålsbestemmelsen i selskapsavtalen til NRA IKS

Selskapet har ikke erverv til formål- det skal drives i overensstemmelse med det lovfestede selvkostprinsipp slik at eventuelt overskudd kommer kundene i eierkommunene til gode

Selskapets formål er å motta og behandle avløpsvann fra eierkommunene. Selskapet skal planlegge, bygge og drive kloakkrensaneanlegg med tilhørende tunneler, pumpestasjoner, hovedledningsanlegg og tilhørende overløpsanlegg i overensstemmelse med myndighetenes utslippstillatelse og pålegg, samt vedtak i eierkommunene sanksjonert av representantskapet. Dette omfatter også ansvar for behandling, mellomlagring og avhendelse av slam.

Selskapets ansvar omfatter alle anlegg i og tilknyttet renseanlegget og slambehandlingen og som betjener mer enn en av eierkommunene. Disse anleggene skal eies av selskapet og overdras til selskapet fra Sentralrensaneanlegget RA-2 AS. Selskapet har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle disse anleggene slik at leveringssikkerhet, beredskap og kapasitet blir ivaretatt.

Selskapet kan ta ansvar for driften av kommunale hovedledninger som er direkte knyttet opp til selskapenes anlegg. Det skal i så fall inngås egne avtaler om dette - med bestemmelser om selskapets og kommunens plikter og rettigheter knyttet til denne spesielle tjenesten.

Selskapet kan levere avløpstjenester til andre kommuner enn eierkommunene samt selge energi fra renseanlegget. Nye vedtak om dette forutsetter forutgående behandling i hovedplan og enstemmighet i representantskapet i hvert enkelt tilfelle. Slike leveringsavtaler skal være tidsbegrenset.

Selskapet kan ikke drive annen virksomhet enn avløps- og slamtjenester en gros, og annenvirksomhet som er nødvendig for disse tjenestene. Selskapet kan ikke levere tjenester direkte til enkelt abonnenter, slike abonnenter skal få sine tjenester levert fra den kommunen abonnenten ligger i.

Eventuelle vedtak om eierskap i andre selskaper eller aktiviteter utover selskapets kjernevirksomhet forutsetter enstemmighet i representantskapet i hvert enkelt tilfelle, og skal behandles som en endring av selskapsavtalen.

Formålsbestemmelsen til NRV er også forholdsvis omfattende og gjengis i sin helhet nedenfor:

Formålsbestemmelsen i selskapsavtalen til NRV IKS

Selskapet har ikke erverv til formål - det skal drives i overensstemmelse med det lovfestede selvkostprinsipp slik at eventuelt overskudd kommer kundene i eierkommunene til gode.

Selskapets formål er å sørge for vannforsyning til eierkommunene på engrosnivå. Selskapet skal planlegge, bygge og drive vannforsyningsanlegg med tilhørende renseanlegg, tunneler, reservevannkilder, høydebassenger, pumpestasjoner og hovedledningsanlegg fram til nærmere definerte leveringspunkter eierkommunene ("tyngdepunkter"), i samsvar med myndighetenes bestemmelser og pålegg samt vedtak i eierkommunene sanksjonert av representantskapet.

Selskapets ansvar omfatter alle anlegg som er nødvendige for å levere vann en gros til definerte "tyngdepunktene", herunder reservevannkilder. Disse anleggene skal eies av selskapet og overdras til selskapet fra Nedre Romerike Vannverk AS. Selskapet har ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle disse anleggene slik at leveringssikkerhet, beredskap og kapasitet blir ivaretatt.

Selskapet kan levere vann til andre kommuner enn eierkommunene. Vedtak om dette forutsetter forutgående behandling gjennom hovedplanarbeidet og enstemmighet i representantskapet i hvert enkelt tilfelle. Slike leveringsavtaler skal være tidsbegrenset.

Selskapet kan ikke drive annen virksomhet enn levering av vann en gros, og annenvirksomhet som er nødvendig for disse tjenestene. Selskapet kan ikke levere tjenester direkte til enkeltabonnenter, slike abonnenter skal få sine tjenester levert fra den kommunen abonnenten ligger i.

Eventuelle vedtak om eierskap i andre selskaper eller aktiviteter utover selskapets kjernevirksomhet forutsetter enstemmighet i representantskapet i hvert enkelt tilfelle, og skal behandles som en endring av selskapsavtalen.

Begge bestemmelsene er forholdsvis detaljert og inneholder både positiv og negative avgrensinger av selskapenes drift og kompetanse (fullmakter). I tillegg regulerer den fullmaktsbestemmelser i form av hva som krever vedtak og beslutninger både mellom selskapet og den enkelte kommunen og eierne i mellom. Formålsbestemmelsene er vedtatt i alle kommunestyrer som en del av selskapsavtalen, er derfor eiernes omforent og felles ytre rammer for selskapet som alle eierne har sluttet seg til.

Verken representantskapsledere eller rådmenn som revisjonen har intervjuet gir uttrykk for at det er uenighet mellom eierkommunene med hensyn til formålene med selskapene. Det er når det kommer til ambisjonsnivået for investeringer og drift at uenighetene har oppstått. Dette er et politisk viktig område, både for å sikre trygt drikkevann og forsvarlig avløpshåndtering, men også i forhold til den pris (selvkost) som innbyggerne skal betale til kommunen for disse tjenestene. Dette kommer vi tilbake til under punkt 4.6.2, men først litt om evalueringen av eierstyringen i selskapene.

4.4 Om evalueringsprosessen av eierstyringen i NRA/NRV i 2015

I 2013 bestilte de to selskapenes representantskap en evaluering av eierstyringen. Arbeidsgruppen, som leverte sin rapport i 2015 (udatert), besto av rådmennene i eierkommunene og styrelederne i selskapene. Evalueringen konsentrerte seg om den overordnede eierstyringen, der de viktigste utfordringene hadde vært:

- Presisere og bli enige om fordelingen av ansvar, myndighet og styringslinjer i eierstyringen av selskapene.
- Skaffe rom og arenaer for mer politisk styring med selskapene – særlig politiske kontakter og samtaler mellom eierkommunene.

Rapporten presiserer i punkt 3.2 roller for rådmenn, representantskap, kommunestyrene og formannskapene, styrene og daglige ledere. Når det gjaldt styringsprosesser ble det uttrykt bekymring for den folkevalgte styringen, og at styret og daglig leder opplever at den reelle styringen lå hos rådmennene. Når det gjelder rådmennene og deres roller gjennom eierstyringssekretariatet kommer vi tilbake til dette i kapittel 5.

Når det gjelder eierstyringen, kommer det frem i evalueringen på s. 6 at ett av temaene som ofte hadde vært opp var:

Hva skal være styrende for selskapet – lånerammen eller hovedplanen, og hvordan skal saksbehandlingen knyttet til dette være.

Lånerammen (tak for låneadgang) for alle interkommunale selskaper skal fastsettes i selskapsavtalen og vedtas av kommunestyrene i eierkommunene, jfr. IKS-loven § 22

Begge selskapene lager en hovedplan for investeringsprosjekter og virksomhet som skal gjelde for en gitt periode. Den defineres til å være:

Hovedplan for vann er:

[...] Nedre Romerike Vannverks (NRV IKS) sin operative plan for vannforsyning frem til eierkommunene. Hovedplanen konkretiserer og gjøre ytterligere prioriteringer på bakgrunn av føringer gitt i «Strategi NRV IKS og NRA IKS mot 2040».

Kilde: Hovedplan side V. Tilsvarende formulering er også tatt inn i hovedplan for avløp.

Forankring av disse hovedplanene var eget tema i evalueringsrapporten og der kommer det frem at:

I arbeidet med hovedplanen kan det være hensiktsmessig med eiermøter og politisk behandling i flere trinn for å sikre politisk forankring av og eierskap til planen, f.eks. slik:

Oppstart = hva skal det planlegges for.

Kan starte med et forberedt eiermøte for å drøfte premissene for og hovedinnretningen av planen. Bør brukes til å synliggjøre og drøfte utfordringer både i eierkommunenes VAvirksomhet og i selskapene – og sammenhengene mellom disse. På bakgrunn av dette kan det formuleres en formell planstrategi som kan vedtas i representantskapet etter forutgående behandling i kommunene.

Underveismøte = drøfte viktige avveieringer.

Kan være en orientering og avsjekking i eiermøte uten videre formell behandling, eller, hvis det er behov for det, også en formell oppfølging gjennom revisjon av planstrategien i representantskapet etter behandling i kommunene.

Ferdig hovedplan = rammer og retningslinjer for selskapets utvikling neste fire år
Kan presenteres og drøftes i eiermøte, slik at alle eierne er godt kjent med innholdet i og konsekvensene av planen når den fremmes til formell behandling i kommunene og representantskapet.

Evalueringsrapporten ble behandlet i alle kommunestyrene i eierkommunene, se tabell i vedlegg 4.

4.5 Hva sier kommunenes «enkeltvise» eierstrategier om NRV og NRA

Revisjonen har gjennomgått kommunenes spesifikke eierstrategier for de to selskapene. Den viser at alle eierstrategiene nevner administrative og organisatoriske forhold rundt selskapene som antall eiere, hovedkontor, antall medlemmer i representantskap, låneramme, selvkost og andre faktaopplysning. I tillegg inneholder de fleste av kommunenes eiermeldinger en omtale av statusen til hovedplanene.

Når det gjelder NRV har eiermeldingene til Skedsmo, Nittedal, Sørumsund, Fet og Rælingen følgende omtale av hovedplanarbeidet:

Hovedplanarbeid: Iht. eieravtale skal den langsiktige planleggingen og prioriteringen av virksomheten i NRV IKS styres gjennom et interkommunalt hovedplansamarbeid innen vannforsyning for samordning og prioritering av ressursene i NRV IKS. Samordnet hovedplan skal legges frem for kommunestyrene forut for representantskapsmøtene i NRV IKS. Eventuell uenighet avklares gjennom flertallsvedtak i representantskapsmøtene der det ikke kreves enstemmighet.

Lørenskog har ikke tatt inn tilsvarende regulering. Gjerdrum kom inn i selskapet for to år siden, og har heller ikke tatt inn denne formuleringen. De skal nå begynne å revidere sin eiermelding (sammen med ØRU-kommunene).

Tilsvarende gjelder for NRA.

Det henvises til en eieravtale, men så langt revisjonen har klart å bringe på det rene har ikke NRV/NRA noen eieravtale, kun en selskapsavtale. Vi antar at det er den kommunene viser til i denne teksten.

4.6 Selskapenes hovedplaner – saksbehandling og status

4.6.1 Hva er hovedplanen ment å være og hvordan forankres den i kommunene?

Som vist til ovenfor er hovedplanene viktige strategiske dokumenter for selskapene, eierne og kommunene. Dette er også forankret i de fleste eierkommunenes eiermeldinger under omtalen av det enkelte selskap. Slik sett er det omforent mellom eierne at hovedplanen er det som skal være ett av eiernes sentrale styringsdokument, i tillegg til budsjett og økonomiplan.

I dag inneholder selskapsavtalene en bestemmelse som presiserer prosessen knyttet til hovedplanene. Selskapene skal samhandle med kommunenes administrasjon i utforming av planen, og det legges opp til brede prosesser for å forankre dette hos kommunene:

Selskapsavtalenes punkt 7.3 om prosessen knyttet til hovedplanene (likelydende i NRV og NRA)

Selskapets virksomhet skal planlegges og styres gjennom vedtak i representantskapet om hovedplan, økonomiplan og årsbudsjett.

Hovedplanen skal omfatte investerings-, utbedrings- og driftstiltak både i NRA IKS og i viktige anlegg som eies av kommunene. NRA IKS skal være sekretariat for dette hovedplanarbeidet. Arbeidet skal gjøres i nært samspill med eierkommunene.

Hovedplanen skal synliggjøre hvilke konsekvenser det foreslåtte investeringsbehov vil ha for eksisterende låneramme.

Samordnet hovedplan legges frem for det enkelte kommunestyre til behandling forut for representantskapsmøtet i NRA IKS. Eventuell uenighet kommunene imellom avklares gjennom flertallsvedtak i representantskapsmøtet på områder der det ikke er krav om enstemmighet.

[...]

Revisjonen har forsøkt å få avklart om hovedplanene er selskapets egen operative plan for å ivareta eierens interesser og behov (selskapets egen strategi), eller om den er ment å være en eierstrategi (som vanligvis er mer overordnet) som selskapet skal styre etter.

Det heter følgende i planen på side 5:

Hovedplanen adresserer NRV IKS prioriteringer for å imøtekomme;

Eierens nåværende og fremtidige vannforsyningsbehov

Lover, forskrifter og direktiver fra Eu, Stortinget, departementer, direktorater og Mattilsynet

Tilsvarende tekst er tatt inn i NRAs hovedplan.

Dette kan forstås som om at hovedplanen er selskapenes initiativ og fagplan, som deretter skal forankres inn som eierstrategien. Det kommer fram i revisjonenes intervju materiale at både rådmennene og de folkevalgte synes planen er krevende å forstå med hensyn til faglige vurderinger som kreves spisskompetanse. Dette blir uttrykt slik i noen av intervjuene:

- Hovedplanen er lite tilgjengelig for vanlige politikere som ikke har vært med en stund og lest dokumentet tidligere.
- Papirene fra selskapet til representantskapet er krevende for politikere som ikke sitter inne med tung fagkunnskap. Politikerne er avhengig av gode råd som de har forutsetninger for å sette seg inn i.

Representantskapsleder i NRV viser i intervju med revisjonen til at:

Diskusjon om [...] andre styringsmål enn låneramme har ikke skjedd i tilstrekkelig grad. Representantskapsleder er ikke kjent med at kommunen har blitt spurt om kommuneplan, samfunnsutvikling og vekst.

[...]Det å styre etter lånerammen gir en diskusjon om hvilke prosjekt som må ut for å nå målet. Fokus bør være på samfunnsoppdraget. Og etter det kan man justere lånerammen.

[...]Diskusjoner om andre styringsmål enn låneramme har ikke skjedd i tilstrekkelig grad.

Representantskapsleder i NRA viser følgende i sitt intervju med revisjonen:

Ifølge representantskapsleder bør representantskapsmøtene holdes på et overordnet nivå. Som politiker kan det være vanskelig og følge opp/med og man kan bli usikker på eget kunnskapsnivå når det blir svært teknisk. Representantskapsleder mener han har et stort ansvar fordi det handler om store investeringer og viktig infrastruktur. Det å fatte prinsipielle beslutninger som politiker gjør at man er avhengig av gode råd som for eksempel det å drøfte sakene først med bakgrunn i rådmannens vurdering.

Tidligere rådmann i Nittedal uttrykker forholdet til hovedplan og forankring i kommunene slik:

Hovedplanen er en investeringsplan for fremtiden. Dette er et vanskelig teknisk område som krever spesialkompetanse. Videre handler det om kommunikasjon fra selskapet side for å få aksept for en komplisert investeringsplan. Investeringsplanen bør ses over en lenger tidsperiode og en ROS-analyse bør alltid gjennomføres. Med flere eiere kompliseres prosessen.

Størrelsen på selskapets investeringer og herav låneramme har betydning for den enkelte eierkommunens vannpris. Prisen på vann og avløp påvirkes av investeringene i selskapet og kommunens egne investeringer (selvkost). En ambisiøs plan for investeringer gir høy vann og avløpspris.

Selskapet har presentert en høy låneramme. Ut fra et faglig ståsted kan dette forsvares. Vann er viktig og forsyningene må sikres. Hvordan og når investeringene skal foretas ønsker den enkelte kommune å være med og vurdere. Høye investeringer og stor økning fra et år til et annet gir en raskt økende vann/avløpspris.

Dette er et politisk viktig område, siden hver enkelt innbygger mottar en regning fra kommunen hvor prisen står eksplisitt. Derfor må investeringene vurderes ut fra viktighet. Til slutt handler vann- og avløpsprisen også om velgerne og kommunepolitikernes muligheter for gjenvalg.

Rådmennene har diskutert hovedplanen for NRV og NRA. Det er ulike syn på rammene for investeringer, og herav høyere pris for både vann og avløp. Investeringene kan aldri bli høyere enn det kommunestyrene klarer å bli enige om. Da kan investeringsnivået bli lavere enn selskapet ønsker. Alle eierkommunene har ulike ønsker og mål.

Rådmannen i Rælingen trekker også frem i sitt intervju at det har vært ulike ambisjonsnivå mellom selskapet og kommunene. Han mener det er problematisk at selskapene ikke forholder seg til lånerammen som en rettesnor for hovedplanarbeidet, og sier følgende om eierstrategi:

Siden det ikke er nedfelt en konkret eierstrategi så er eierkommunene i en kontinuerlig prosess med eierstrategiutviklingen. Eierstrategien justeres år for år. Mangelen på eierstrategi og fraværet av en felles, formell prosess er en svakhet.

Undersøkelsen viser at hovedplanene er krevende dokumenter for eierne å forholde seg til. Det er et dokument som er vanskelig tilgjengelig for andre enn fagfolk på området. Flere etterlyser en mer overordnet strategi og rammer for eierstyringen. Hovedplanene for perioden 2017-2033 er kun delvis vedtatt i representantskapet, det skal vi komme tilbake til nedenfor.

4.6.2 Hva er status for arbeidet med hovedplan for 2017-2033?

Revisjonen har kartlagt prosessen med å utarbeide og vedtak hovedplanen for selskapene 2017-2033. Denne viser at eierne vedtok kun deler av planen i representantskapene og kommunestyrene. Ut over dette ble planene sendt tilbake til selskapene, med vedtak om at ny plan ble justert og lagt frem på nytt i 2019.

I tabellen nedenfor oppsummeres behandlingen:

Selskap	Når	Om behandlingen i representantskapet
NRV	26. april 2016	<p>Sak 16/01/03 – revidert hovedplan 2016 – 2017</p> <p>Det fremgår av vedtaket at saken blant annet utsettes slik at den kan behandles i kommunestyret før behandling i representantskapet. I tillegg ble styret som ledd i forberedelsene til budsjett 2017 og ny revidert hovedplan bedt om å dokumentere/redegjøre for flere punkter (se fullstendig liste i protokoll).</p> <p>Styret ble også bedt om å legge frem et notat til drøfting for representantskapet der selskapets styringsmål vurderes, sett særlig i lys av de bindinger som ligger mellom låneramme og strategiske mål.</p>
	1. desember 2016	<p>Sak 16/02/04 Hovedplan med revidert handlingsplan 2016-2017</p> <p>Hovedplan 2014-2017 med revidert handlingsplan 2016-2017 ble vedtatt. Oversikten/tabellen som beskriver de enkelte investeringstiltak ble utvidet med en kolonne som viser tiltakets totale kostnad ved ferdigstillelsen av investeringen.</p>
	23. november 2017	<p>Sak 17/02/06 Hovedplan 2018-2033 / handlings- og økonomiplan 2018-2021:</p> <p>Av vedtaket fremgår det at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • den fremlagte hovedplan ikke vedtas. • Investeringer planlagt innenfor de to første årene av hovedplanen godkjennes. • Selskapet fremlegger en omarbeidet hovedplan til behandling sammen med den planlagte overordnede fagplanen senest i 2019. selskapet tar initiativ til å samarbeid med eierne om strategi og ambisjoner for selskapet, samt de tekniske avdelingene i eierkommunene, om innholdet i planene- • Investeringsprosjekter som er i prosjektfase null skal i omarbeidet hovedplan klassifiseres i «må»-, «bør»- og «kan»-tiltak. • Selskapet foretar en vurdering av tiltakene og sørger for en ekstern kvalitetssikring av prognoser og handlingsplan innen omarbeidet hovedplan legges frem i 2019.
	24. april 2018	<p>Sak 18/02/05 orientering fra selskapet</p> <p>Daglig leder orienterte om arbeidet med revidert hovedplan 2020-2035, samt investeringer og driftsresultat per mars 2018.</p>
NRA	26. november 2015	<p>Sak 9/15: budsjett 2016 og økonomiplan 2017-2019</p> <p>I punkt 10 fremgår det at selskapet bes redegjøre for differansen i estimatene i hovedplanen sammenlignet med de reelle investeringskostnadene for prosjektene og hvordan det skal sikres at det legges til grunn mer korrekte estimater i fremtidige hovedplaner.</p>

26. april 2016	<p>Sak 16/01/03 – revidert hovedplan 2016 – 2017</p> <p>Av vedtaket fremgår blant annet at saken utsettes slik at den kan behandles i kommunestyret før representantskapet behandler saken. I tillegg ble styret, som ledd i forberedelsene til budsjett 2017 og ny revidert hovedplan, bedt om å dokumentere/redegjøre for flere punkter (se fullstendig liste i protokoll).</p>
2. desember 2016	<p>Sak 16/02/04 Hovedplan med revidert handlingsplan 2016-2017</p> <p>Hovedplan 2014-2017 med revidert handlingsplan 2016-2017 ble vedtatt.</p>
23. november 2017	<p>Sak 17/02/07 Hovedplan 2018-2033/Handlings- og økonomiplan 2018-2021</p> <p>Av vedtaket fremgår det at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • den fremlagte hovedplan vedtas ikke. • Selskapet fremlegger en omarbeidet hovedplan til behandling sammen med den planlagte overordnede fagplanen senest i 2019. Selskapet tar initiativ til samarbeid med eierne om strategi og ambisjoner for selskapet, samt de tekniske avdelingene i eierkommunene, om innholdet i planene. • Investeringer planlagt innenfor de to første årene av hovedplanen klassifiseres i «må»-, «bør»- og «kan»-tiltak. • Biogassanlegget legges frem for representantskapet som egen sak. I saken skal inntekspotensialet, f.eks. redusert kostnad til energi av biogass, reduserte transportkostnader eller andre besparelser synliggjøres. • Selskapet fremmer forslag til representantskapet om vurderingen av kostnadsfordelingen mellom eierkommunene.
24. april 2018	<p>Sak 18/02/06 orientering fra selskapet</p> <p>Daglig leder orienterte om arbeidet med revidert hovedplan 2020-2035 samt investeringer og driftsresultat pr mars 2018.</p>

Kartleggingen viser at representantskapet ikke har vedtatt endelig hovedplan. Daglig leder opplyser i e-post⁵ til revisjonen at revidert hovedplan legges frem for eierstyringssekretariatet i september. Planen skal behandles med budsjett og økonomiplan i representantskapsmøtet som avholdes i slutten av november.

4.6.3 Overordnet eierstrategi for selskapene

I evalueringsrapporten fra 2015 var ikke en felles eierstrategi for selskapene noe tema, men det ble fremhevet at arbeidet med hovedplanen måtte sikre tilstrekkelig folkevalgt forankring. Det kommer

⁵ Datert 29.7.2019

frem på s. 12 at de viktigste styringsdokumentene for selskapet er hovedplan, budsjett og økonomiplan og årsmelding og regnskap.

Som det fremgår over etterlyser flere av intervjuobjektene omforente overordnede eierstyringsprinsipper for selskapene.

Representanter fra eierstyringssekretariatet (ESS) som revisjonen har intervjuet, gir uttrykt for at konkrete eierstrategier for hvert av de to selskapene vil styrke eieroppfølgingen og at dette planlegges utarbeidet. Det blir også fra ESS påpekt at etablering av en konkret eierstrategi vil kunne spare både tid og krefter i deres saksbehandling.

4.7 Vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at eierne skal være omforent om formålene med de to selskapene. Undersøkelsen viser at selskapsavtalene har forholdsvis detaljerte formålsbestemmelser som inneholder både positive og negative avgrensinger av selskapenes drift og kompetanse (fullmakter). I tillegg regulerer den fullmaktsbestemmelser i form av hva som krever vedtak og beslutninger både mellom selskapet og den enkelte kommunen og eierne mellom. Formålsbestemmelsene er vedtatt i alle kommunestyrer som en del av selskapsavtalen, er derfor eiernes omforente felles ytre rammer for selskapet. Undersøkelsen har ikke avdekket at eierne er uenige om formålene som er satt opp, men uenighetene oppstår når det gjelder strategier om ambisjonsnivået for investeringer og drift.

Vann- og avløp er politisk viktige områder, både for å sikre trygt drikkevann og forsvarlig avløpshåndtering, men også i forhold til den pris (selvkost) som innbyggerne skal betale til kommunen for disse tjenestene. Revisjonens undersøkelse viser at utfordringene knyttet til både folkevalgt forankring og eierstyring var et tema som ble tatt tak i allerede i 2013, da det ble bestilt en evaluering av dette fra representantskapenes side. Denne evalueringen ble avgitt i 2015, og den foreslår flere tiltak, men i forhold til eierstyring ble det særlig vist til at hovedplanene skal være det viktigste styringsverktøyet for selskapet.

Revisjonen mener det fremstår som noe uklart hvilke status hovedplanen har i et eierstyringsperspektiv. Den synes å ha flere formål, både som strategi for drift av selskapet og som overordnede eierstyringssignaler for perioden. Det kan ha mye for seg å ha så høyt ambisjonsnivå for involvering og konsensus, helt ned på fagspørsmål, særlig på et område som driftes på selvkost. Men da må man være klar over at dette kan bli en prosess med mange parter. Både tekniske og driftsmessige spørsmål skal da forankres helt inn i det politiske miljø, i tillegg til at alle eierne skal være enige seg i mellom, og med selskapet. Det å ha hovedplanen som både en strategi for driften av selskapet og som en eierstrategi, kan bety at eierstrategien blir en forhandlingssak mellom eiere og selskapets administrasjon og styret. Dette kommer i tillegg til den uenigheten som eventuelt eierne måtte ha seg i mellom.

En annen måte å løse dette på er å lage en mer overordnet felles eierstrategi som skal være rammene for selskapets drift. Det trenger ikke utelukke at selskapet foretar nødvendig samordning

med administrasjonene (tekniske tjenester) i kommunene. Revisjonen vil peke på at det neppe er slik at jo mer informasjon av faglig og teknisk karakter som gis, jo bedre bli forankring og eierstyring.

Det kommer frem i undersøkelsen at det er anerkjent at det er eierstyringsutfordringer, og at en felles eierstrategi kan bidra til å løse noe av dette. Revisjonen konkluderer derfor med at eierne per i dag i for liten grad har en felles eierstrategi for selskapet. Hovedplanen fremstår som en strategi av faglig karakter som politikken skal ta stilling til, snarere enn en eierstrategi som på overordnet nivå skal gi styring og retning til selskapet.

5 RÅDMANNENS EIERSTYRINGSSEKRETARIAT

5.1 Bakgrunn

I en tidligere revisjon av eierskapsforvaltningen i Skedsmo kommune (august 2018), og i de innledende undersøkelser til denne eierskapskontrollen, ble det identifisert noen særskilte problemstillinger knyttet til det interkommunale eierstyringssekretariatet på Nedre Romerike. Blant annet ble det avdekket motsetninger mellom eierstyringssekretariatet og selskapet, som revisjonen mente det kunne være grunn til å undersøke nærmere.

På denne bakgrunn og med utgangspunkt i at disse problemstillingene ikke var omfattet av det opprinnelige mandatet for kontrollen foreslo revisjonen å utvide dette (jfr. innledningen). Den utvidede undersøkelsen baserer seg i all hovedsak på informasjon fra intervjuer. Det er gjort intervjuer med et utvalg personer både fra eier/selskapssiden og fra rådmenn/sekretariatet. Utvalget som er gjort har bidratt til å vise spennet i ulike oppfatninger om sekretariatets rolle.

Følgende problemstilling er lagt til grunn:

Problemstilling 4

I hvilken grad oppleves eierskapssekretariatet å fungere etter forutsetningene?

5.2 Kontrollkriterier

For å samordne saksbehandlingen i kommunenes folkevalgte organer, har kommunene opprettet et interkommunalt eierstyringssekretariat for Nedre Romerike. NRV og NRA inngår i sekretariatets portefølje for saksoppfølging sammen med en rekke andre interkommunale selskaper.

Sekretariatet er et administrativt organ som er underlagt rådmennene i kommunene. Hvordan et slikt sekretariat skal fungere er verken lovregulert, eller særlig omtalt i andre autorative kilder for god eierstyring. Så vidt revisjonen kjenner til er det ikke tilsvarende ordninger i andre kommuner i landet. KS har ingen konkrete anbefalinger på dette punkt. I Resch-Knudsen (2012) *Styring av interkommunale selskaper*, kommuneforlaget, Oslo, heter det på side 245 om eierskapssekretariat:

Eierstyringssekretariat kan ha mange former og dette er ikke et entydig begrep. [...] Valg av form på ordningen og i hvilken grad det forutsettes politisk involvering er viktig for eierstyringen fordi det er kommunestyret som er den formelle eier.

I mandatet for eierstyringssekretariatet (2015) slås det i formålet fast følgende:

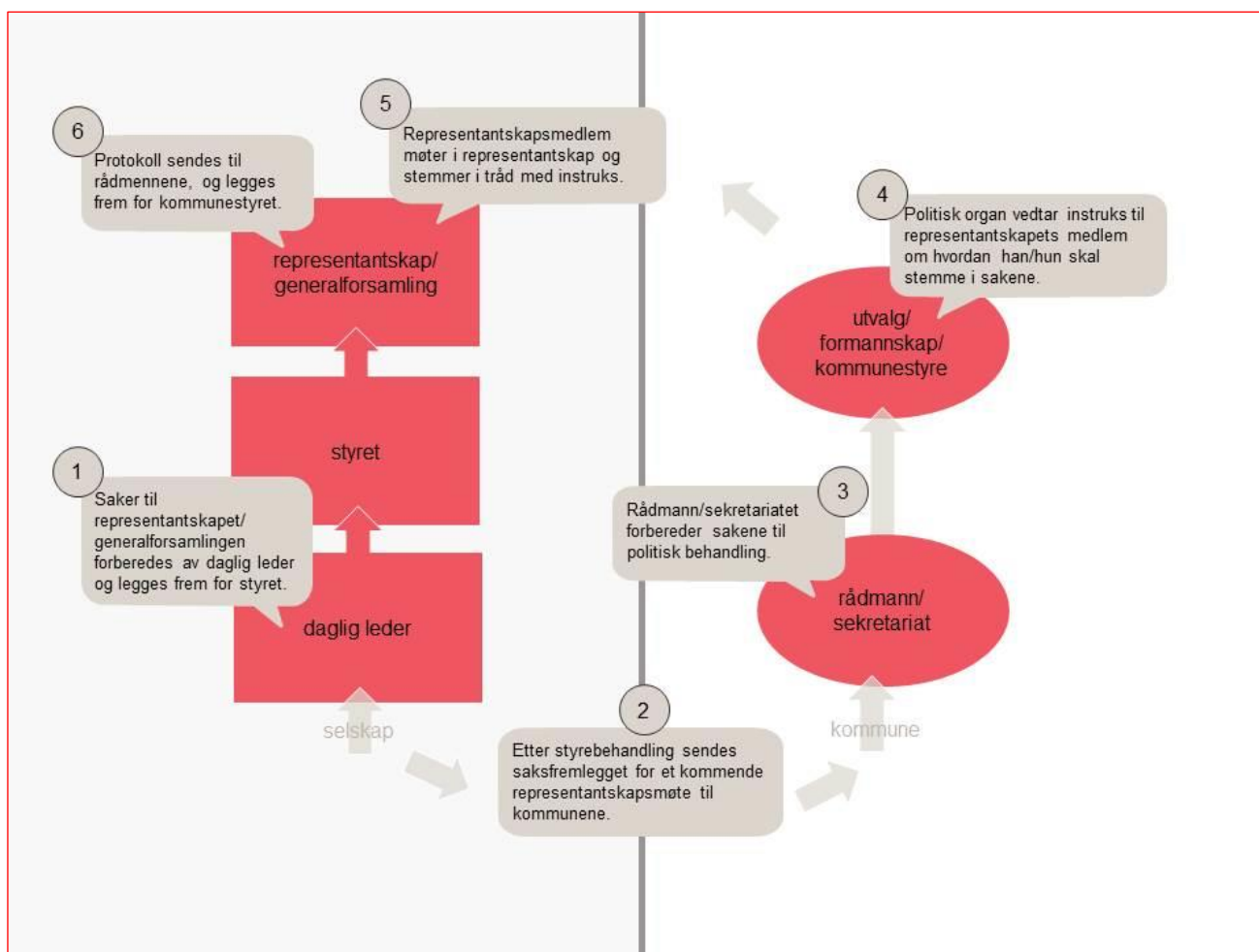
Eierstyringssekretariatet er ikke et vedtaksorgan, men et administrativt samarbeidsorgan for eierne på saksbehandlernivå i samordning av syn og vedtak for de interkommunale selskapene som et ledd i rådmennenes fullførte saksbehandling av slike saker til kommunes eierstyringsorgan.

Under arbeidsoppgaver vises det innledningsvis til følgende:

Eiersekretariatets hovedarbeids- og ansvarsområde er å samordne kommunens synspunkter før saken behandles i kommunenes formannskap/kommunestyre.

Dette innebærer ifølge mandatet blant annet å sikre at alle forhold i saker til eierstyringsorganet er nødvendig belyst, samordne synspunkt og drøfte uenigheter og ulike syn, samt være kjent med selskapenes virksomhet og kommunenes målsettinger og strategier for eierskapet.

Eierstyringssekretariatet befinner seg på den høyre halvdel i eierstyringsløyfen under, sammen med rådmannen:



Det legges til grunn at det er opp til kommunene å sørge for at et slikt sekretariat fungerer etter intensjonene, herunder at det ikke opptre i strid med den eierrollen som er tillagt kommunestyret. Alminnelige prinsipper for god internkontroll tilsier at roller og ansvar skal være tydelig avklart, forstått og etterlevd. Særlig viktig blir dette når et sekretariat skal fungere i skjæringspunktet mellom administrasjon og politikk overfor en fristilt organisasjon der selskapsrettslige strukturer og rolledeling mellom eier og selskap skal opprettholdes.

5.3 Evaluering av NRA og NRV IKS (2015)

I evalueringen av NRA og NRV fra 2015 ble det presisert at rådmennene ikke har en styringsrolle i forhold til selskapene (s. 8) Det ble også vist til at representantskapenes medlemmer opplever for lite rom for politisk styring. Styrene og daglig leder opplever at den reelle eierstyringen ligger i rådmennenes saksbehandling (s. 9).

Når det gjaldt eierstyringssekretariatet spesielt ble det pekt på at det hadde vært tatt opp som et problem at rådmennene gjennom eierstyringssekretariatet har «blitt enige på forhånd» i enkeltsaker, slik at politikerne har hatt begrenset mulighet til å ta diskusjoner eller ha avvikende synspunkter internt i kommunen (s. 6).

Som ledd i evalueringen ble det i april 2015 gjennomført et eierstyringsseminar. Her ble det enighet blant annet om følgende (s. 9, 10):

- For å presisere sin rolle i eierstyringen vil rådmennene legge opp til en tydeligere organisering av sitt administrative utredningsarbeid. Viktige grep vil være å tydeliggjøre og forklare eierstyringssekretariatets rolle, samt å etablere rutiner for å sikre at ulike synspunkter mellom eierkommunene blir synliggjort i rådmennenes saksframstillinger.
- Uenighet mellom eierkommunene i konkrete saker bør oppdages i eierstyringssekretariatet og meldes (via rådmennene) til representantskapets leder som kan initiere kontakt og sonderinger for å avklare hvordan uenigheten skal håndteres.

5.4 Hvordan oppfattes eierstyringssekretariatet å fungere?

Undersøkelsen viser at det i oppfatningene av eierstyringssekretariatets (ESS) rolle og utøvelse av denne går et hovedskille mellom på den ene siden representanter for selskapene og eierne og på den andre siden representanter fra kommuneadministrasjonen og sekretariatet selv.

Når det gjelder ESS sin rolle vis a vis administrasjonen i kommunene viser tilbakemeldingen fra intervjuobjektene at det i all hovedsak knytter seg liten usikkerhet til denne. ESS sin rolle som saksforberedende og koordinerende organ for rådmennene anses som klar og tydelig. Oppfatningen av ESS rolle vis a vis selskapene varierer imidlertid. Dette omfatter også oppfatninger om hvorvidt ESS holder seg innenfor sitt mandat eller ikke.

5.4.1 «Effektiv og samordnet saksbehandling»

Det er stor grad av sammenfall i hvordan rollen til sekretariatet oppfattes og beskrives av sekretariatet selv og rådmenn.

Leder av ESS viser i intervju til at sekretariatet er rådmannens saksbehandlerorgan og primært et saksforberedende organ. Det vises til at sekretariatet i praksis er «rådmannens forlengede arm». Det er rådmannen som innstiller til politikerne. Hovedoppgaven til sekretariatet er å avlaste rådmennene og gi smidigere saksbehandling enn det kommunene kan gi enkeltvis. ESS avlaster rådmennene med felles innstillinger, koordinering og styring for selskapene. ESS sin

saksbehandling består i å formulere forslag til rådmennenes innstilling til vedtak i formannskap/kommunestyre. Utformingen av selve saksdokumentet er opp til hver kommune.

Det er leder sin oppfatning at sekretariatet har bidratt til en mer effektiv og samordnet saksbehandling. Det pekes på at sekretariatet også har bistått selskapene med faktisk informasjon og rutiner, dersom dette har vært ønsket. Det vises også til at det i dag er ESS som saksbehandler budsjett, innstillinger og selskapenes forslag. Det bes om tilleggsinformasjon hvis noe er uklart.

Ifølge tidligere rådmann i Nittedal kommune fungerer eierstyringssekretariatet generelt godt i forhold til administrasjonen, og er både kjent med og holder seg innenfor sitt mandat. Eierstyringssekretariatet fungerer etter den tidligere rådmannens syn mindre godt for NRV og NRA, enn for f.eks. ROAF.

Også rådmannen i Rælingen mener ESS i all hovedsak fungerer etter intensjonen. Rådmannen understreker at ESS er rådmennenes samarbeidsorgan og ikke representantskapsleders organ. Det vises videre til at sekretariatet ikke har noen selvstendig rolle overfor selskapene, men er knyttet til saksbehandlingen og den kontakt med selskapene som skal sikre god flyt i saksbehandlingen.

Rådmannen opplever at ESS er opptatt av å holde seg til sin rolle og arbeider etter det oppdraget det har fått. ESS er kjent med sitt mandat, har en grunnleggende rolleforståelse og opptre deretter. Det vises til at sekretariatet ikke har noen myndighet i saksbehandlingen og har forsøkt å tilnærme seg selskapene på ulike måter. Intensjonen er ifølge rådmannen å drive «forsiktig» saksbehandling.

5.4.2 Et problematisk forhold til selskapene

Sekretariatet og rådmennenes oppfatning av sekretariatets rolle og rolleutøvelse, samsvarer ikke med oppfatninger av dette hos selskapet og representanter for eierne. I avsnittet gjengis også hva sekretariatet og rådmennene som er intervjuet mener de ulike oppfatningene skyldes.

Styrelederne

Styreleder i NRA gir i intervju uttrykk for at ESS fungerer dårlig. Det er ifølge styreleder vanskelig å se hvilken funksjon sekretariatet skulle ha. Koordineringsrollen før avholdelse av møter fungerer ikke. Innspillene fra ESS viser ikke om det er eiere, rådmennene eller sekretariatet selv som er avsender av informasjon. Myndighetsområdet til sekretariatet er heller ikke tydelig.

Styreleder i NRA påpeker at ESS kunne hatt en funksjon mht. samordning mellom eierne, men kan vanskelig se at det tar en slik rolle. Det burde ifølge styreleder ha vært en samordning mellom eierne slik at uklarheter kunne unngås i representantskapsmøtene. Sekretariatet kunne tatt en runde med styret for å avklare spørsmål som skal opp til behandling forut for representantskapsmøtene. Dette skjer imidlertid ikke.

Styreleder i NRV viser til at ESS ved enkelte anledninger har gått ut over sitt eget mandat, dvs. at saksbehandlingen ikke alltid er i henhold til retningslinjene. Det er et behov for at eierne samordner sine vurderinger, men problemet er hvordan sekretariatet utøver dette i praksis.

I etterkant av intervjuene har styrelederne i de to selskapene oversendt et notat til revisjonen (av 27.11.2018) der det vises til eksempler som etter styreledernes oppfatning viser hvordan ESS og rådmennene tidvis griper inn i beslutningsprosesser. Eksempelene det vises til i notatet er behandlingen av budsjett for 2019 og fremleggelse av forslag til finansreglement. I sistnevnte tilfelle påstås det at ESS reviderte forslag til reglement og sendte det til behandling i representantskapene uten styrets medvirkning, noe som ifølge selskapets advokat innebærer brudd på IKS-loven og foreliggende selskapsavtale, samt representerer en inngripen i styrets myndighetsområde.

Revisjonen har ikke undersøkt nærmere påstandene som fremsettes i notatet, men er av den oppfatning av notatet gir et tydelig uttrykk for selskapenes grunnleggende kritikk av hvordan eierstyringssekretariatet fungerer.

Representantskapsleder i NRV

Representantskapsleder i NRV mener det bør tas mer hensyn til samordning mellom eierne, men at ESS er for detaljfokustert. Leder forstår rådmennenes behov for å koordinere saksbehandlingen før vedtak fattes, men mener ESS kan oppfattes som en politisk aktør. Videre vises det til at enkelttiltak og prosjekt som er faglig fundert og arbeidet frem av styret, kan bli overstyrt i sekretariatets saksbehandling. Representantskapsleder er også kjent med forsøkt på overstyring av daglig leder. Dette har i følge leder også vært et problem i andre selskap.

Representantskapsleder i NRV er generelt opptatt av at rollene må være tydelige og at selskapet styres i tråd med IKS-loven. Rollene mellom rådmenn, eierstyringssekretariat, styre og representantskap må etter leders oppfatning tydeliggjøres. Leder viser i den forbindelse til at det etter høstens budsjettbehandling har vært en svært positiv fremdrift. Det opplyses om at det er utarbeidet årshjul og at det er tydeliggjort hvilke roller den enkelte har. Dette arbeidet er ifølge representantskapsleder utført i godt fellesskap mellom styreledere i selskapene, representantskapslederne og rådmennene. Leder av representantskapet i NRV har stor tro på at dette vil bidra til klargjøring.

Representantskapsleder i NRA

Leder av representantskapet i NRA opplyser i intervju at rollefordelingen ofte tas opp på representantskapsmøtene og eiermøtene i selskapet. Dette har også vært et tema i eierstrategien. Ifølge representantskapsleder har det vist seg at rollefordelingen ikke alltid er like enkelt å praktisere. Selv med en avklart og tydelig rollefordeling oppstår uenigheter om saker mellom selskapets styre og ledelse, og rådmannens eierstyringssekretariat. Selskapets styre og ledelse har ifølge representantskapsleder gitt uttrykk for at de har lite handlingsrom. Uklarhetene går på eierstyringssekretariatets rolle.

Representantskapsleder i NRA viser til at eierstyringssekretariatet skal være rådmannens stabs- og støttefunksjon i forberedelsen av sakene til formannskapet som gjelder eierstyring. Det vises også til at det er styrets innstilling som legges frem for representantskapet. Rådmennene vil på sin side gjøre en vurdering av styrets innstilling og komme med en tilråding til formannskapet om hvordan

kommunens representantskapsmedlemmer bør stemme i de saker styret fremmet. Om selskapets ledelse og styre opplever dårlig kommunikasjon med rådmennene ved eierstyringssekretariatet, så mener representantskapsleder at det må ryddes opp i det. Dette er imidlertid ikke en sak for representantskapet.

Sekretariat og rådmenn

Både ESS selv og rådmennene har oppfatninger om hva ulikhetene i rolleforståelsen skyldes. Leder av ESS peker i intervju på at «misoppfattede styringssignaler» kan ha å gjøre med at det i selskapene kan være en noe begrenset forståelse for rådmannens rolle når det gjelder styring av et interkommunalt selskap, og nødvendigheten av å se selskapenes budsjetter som del av kommunens totale virksomhet og økonomiske handlingsrom. Det vises i den forbindelse til rådmannens utredningsplikt før politikerne behandler representantskapssakene.

Tidligere rådmann i Nittedal peker på at spørsmålene som stilles til selskapene av og til kan oppfattes som ubehagelige. Når de stilles av ESS er det fordi ESS ønsker at rådmennene skal være så godt opplyst som mulig om bakgrunnen for selskapenes forslag. Spørsmålene til selskapene er ment som innspill, ikke instruksjon. Kommuneloven er ifølge den tidligere rådmannen klar; det er rådmannens ansvar å legge frem godt opplyste saker for kommunestyret. Hvis dette oppleves som unødig instruksjon (spørsmål om drift, regnskap mv.), skyldes dette manglende forståelse for kommuneloven. Eventuelt kan det også oppfattes slik at ESS er på «rådmannens nivå».

Ifølge rådmannen i Rælingen misforstår selskapene ESS sin rolle, og man har ikke klart å etablere et godt tillitsforhold mellom ESS og selskapene. Det er en «vilje til å misforstå». Det synes som om selskapene ikke oppfatter at ESS driver «forsiktig saksbehandling», slik intensjonen er. Rådmannen oppfatter det som merkelig at for eksempel e-poster fra ESS tolkes som instruksjoner til selskapene. ESS og selskapene har ifølge rådmannen hatt flere runder på dette. Han viser til at ESS sin rolle er nedfelt i mandatet.

For enkelte budsjettbehandlinger mottar ESS flere eksemplarer av samme dokument med flere rettelsler. Det gir inntrykk av dårlig internkontroll. Selskapenes arbeid med planene har ikke vært gode nok til at ESS kan «slippe taket». Rådmannen er usikker på om styret er involvert i beslutningsgrunnlaget med hensyn til kvaliteten. Det vises til at ESS saksbehandler det som mottas skriftlig fra selskapene. Om selskapene opplever å bli «instruert», må de i så fall gi beskjed om det.

5.4.3 Behov for klargjøring av sekretariatets mandat?

Eierskapssekretariatets mandat ble siste revidert i et rådmannsmøte i 2015 (det er ikke datert). Det er noe ulike oppfatninger blant de som er intervjuet om behovet for å endre mandatet.

Leder av ESS mener ikke det er behov for å endre mandatet. Det opplyses om at det er foreslått noen praktiske endringer og tilføyelser, men ingen materiell/prinsipiell endring.

Rådmannen i Rælingen mener det er behov for å revidere mandatet både med hensyn til innhold og helhet. Det vises til at ESS har økt sine oppgaver siden oppstarten i 2013 og at en revidering kan være fornuftig.

Ifølge selskapsansvarlig i ESS for NRV har det vært arbeidet med forslag til et nytt og detaljert mandat som omfatter mer mht. ledelse, hva selskapsansvarlig skal gjøre, samt koordinering og oppfølging av tidligere representantskapsvedtak som ikke følges eller har blitt fulgt opp av selskapet.

5.5 Revisjonens vurderinger

Alminnelige prinsipper for god internkontroll tilsier at roller og ansvar skal være tydelig avklart, forstått og etterlevd. Særlig viktig blir dette når et sekretariat skal fungere i skjæringspunktet mellom administrasjon og politikk overfor en fristilt organisasjon der selskapsrettslige strukturer og rolledeling mellom eier og selskap skal opprettholdes.

Undersøkelsen viser at det i oppfatningene av ESS sin rolle, og om ESS fungerer etter forutsetningene, er stor avstand mellom ESS og kommuneadministrasjonen (rådmenn) på den ene siden og selskapet og eierrepresentanter på den andre siden. Det kan grovt sett skilles mellom to oppfatninger:

1. ESS sin rolle er avklart og sekretariatet fungerer i samsvar med mandatet som rådmennenes saksforberedende organ
2. ESS har en uklar rolle, går ut over sitt mandat og griper tidvis inn i selskapenes myndighetsområde

Etter revisjonens vurdering er ikke ESS sin rolle tilstrekkelig avklart. Det kan også konkluderes med at selskapene ikke opplever at ESS fungerer etter forutsetningene. Det innebærer etter revisjonens vurdering også at utfordringene som ble påpekt i evalueringsrapporten fra 2015 ikke er løst. I rapporten ble det nettopp pekt på et behov for å presisere og klargjøre roller i eierstyringen, herunder rådmannens og eierstyringssekretariatets roller.

Stor uenighet om hvordan ESS fungerer som saksbehandlere for rådmennene, berører den grunnleggende rolle- og ansvarsfordelingen som beskrives i eierstyringssløyfen i kriteriekapitlet. Etter revisjonens vurdering kan en slik uenighet derfor bidra til å svekke forutsetningene for god eierstyring. Revisjonen mener det fortsatt er behov for å følge opp anbefalingene om klargjøring av roller i evalueringsrapporten fra 2015. Det er også mulig at en god prosess knyttet til oppdatering av sekretariatets mandat kan bidra til slik klargjøring.

1 VEDLEGG KONTROLLKRITERIER

1.1 Innledning

Revisjonens innsamlede data i denne eierskapskontrollen vurderes opp mot revisjonskriterier som er utledet fra ulike kilder for hva som ansees å være god eierstyring. I dette prosjektet er i hovedsak disse kildene:

- 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

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

1.2 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.

1.3 Anbefalinger for god eierstyring

1.3.1 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 tre.

KS anbefalinger for god eierstyring⁶ omtaler tjuen tema.

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 styrever 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

⁶ 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

KS har revidert sine eierstyringsanbefalinger to ganger i etterkant av NRV og NRA eierskapskontrollen i 2011. I KS anbefaling nr. 11/12 er overskriften endret:

- 2010: rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene,
- 2014: vurdering av styrets kompetanse, og
- 2015, endret til anbefaling nr. 12: om rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene.

I 2015-anbefalingen fremheves i større grad eiers anbefaling til styret om jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. I 2010 og 2014 tillegges derimot styret en sterkere grad av selvstendig ansvar for jevnlig å vurdere egen kompetanse. Den punktvisse oppstillingen av hva styret bør etablere av rutiner inneholder ingen endringer av betydning. I tillegg er siste setning om rutinen som rettesnor (som avhenger av selskapets størrelse og virksomhet) fjernet i 2015-versjonen.

1.3.2 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.⁷

I KS anbefaling for god eierstyring⁸ nr. 4 fremgår det at en eierskapsmelding bør som minimum inneholde:

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.

Telemarksforskning utarbeidet i 2008 en rapport⁹ 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.

1.3.3 Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes

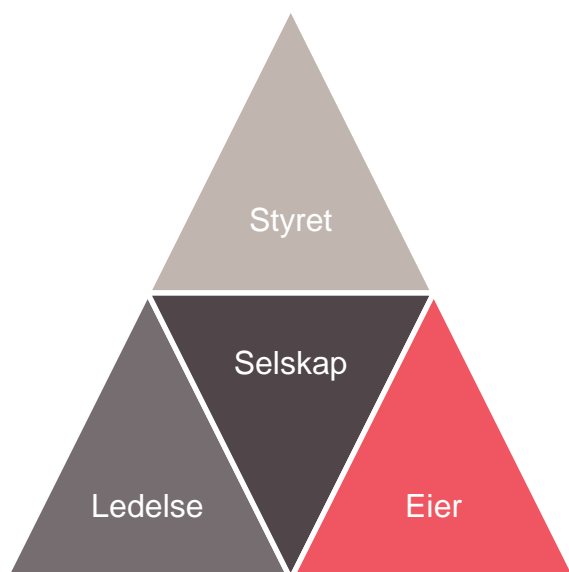
Samspilltriangelet¹⁰ er satt opp for å beskrive forholdet mellom eier, styret og daglig leder i et selskap:

⁷ Resch-Knudsen, 2011, s.163 – 164

⁸ KS 2015

⁹ Telemarksforskning for KS, 2008, «Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid med kommunene», s. 13 flg.

¹⁰ 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 (2011) 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.¹¹

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?¹²

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.

1.3.4 Tjenesteavtaler

For selskaper som yter tjenester til innbyggerne på vegne av sine eierkommuner er det ikke uvanlig at kommunene har en tjenesteavtale med selskapene. Det blir da rådmannen som er den øverste ansvarlig for denne «bestillerfunksjonen». Det innebærer blant annet å følge opp at selskapet leverer innenfor den tjenesteavtalen som er inngått og eventuelt melde avvik om det blir nødvendig.

1.4 Forankring av saker til generalforsamling/representantskap - rådmennenes og eiersekretariatets rolle

Den folkevalgte styringen av kommunale selskaper blir ofte liggende hos en politisk «elite».¹³ 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.

¹¹ Resch-Knudsen, 2011, *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier*, (Kommuneforlaget 2011), s. 92

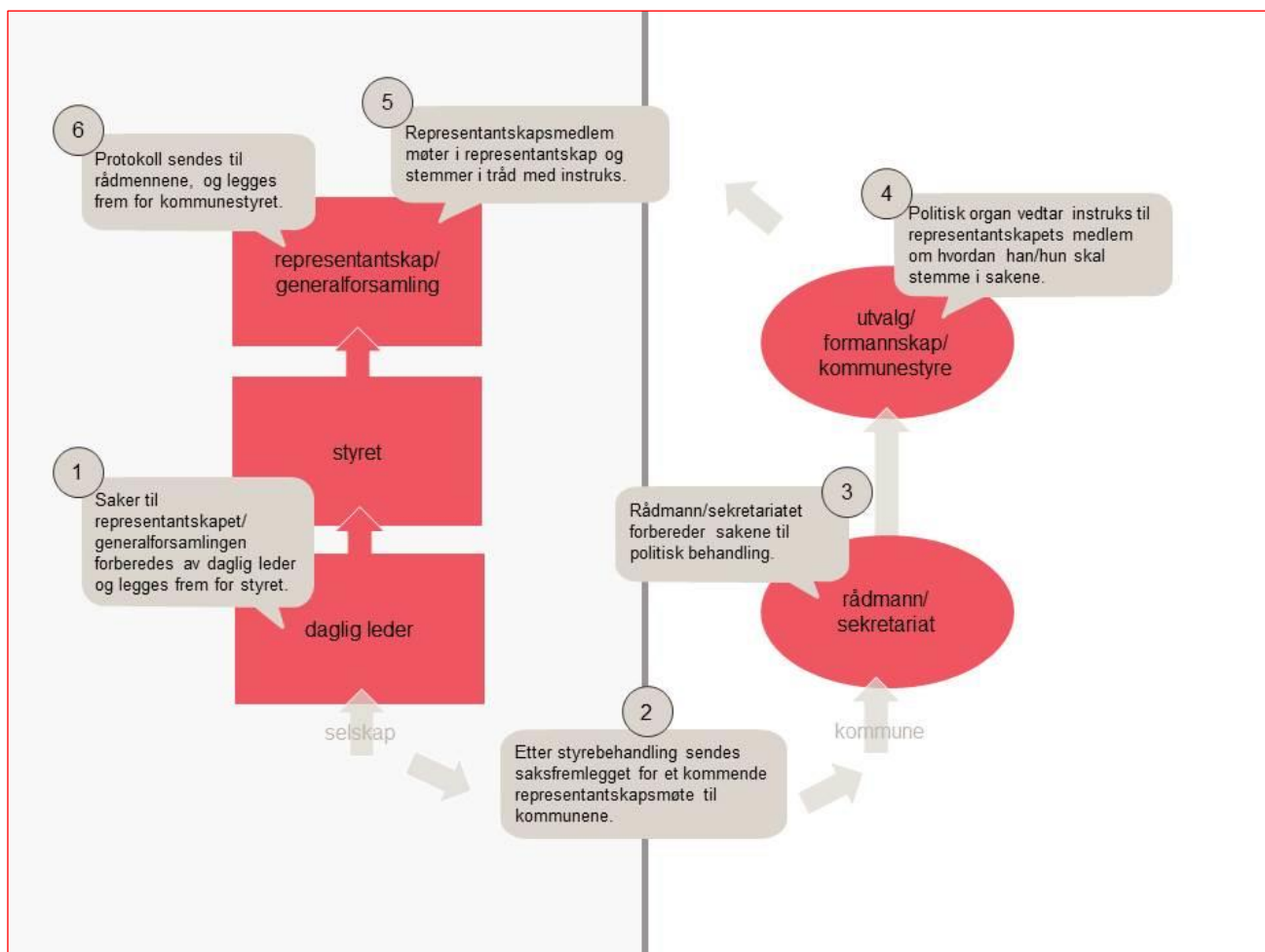
¹² Resch-Knudsen, 2011, s. 93

¹³ 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 «eierstyringssløyfen» 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 «eierstyringssløyfen»

Forskning¹⁴ 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.

For å samordne saksbehandlingen i kommunenes folkevalgte organer, har kommunene opprettet et interkommunalt eierstyringssekretariat for Nedre Romerike. NRV og NRA inngår i sekretariatets portefølje for saksoppfølging sammen med en rekke andre interkommunale selskaper.

Sekretariatet er et administrativt organ som er underlagt rådmennene i kommunene. Hvordan et slikt sekretariat skal fungere er verken lovregulert, eller særlig omtalt i andre autorative kilder for god eierstyring. Så vidt revisjonen kjenner til er det ikke tilsvarende ordninger i andre kommuner i landet. KS har ingen konkrete anbefalinger på dette punkt. I Rech-Knudsen (2012) *Styring av interkommunale selskaper*, kommuneforlaget, Oslo, heter det på side 245 om eierskapssekretariat:

Eierstyringssekretariat kan ha mange former og dette er ikke et entydig begrep. [...] Valg av form på ordningen og i hvilken grad det forutsettes politisk involvering er viktig for eierstyringen fordi det er kommunestyret som er den formelle eier.

I mandatet for eierstyringssekretariatet (2015) slås det i formålet fast følgende:

Eierstyringssekretariatet er ikke et vedtaksorgan, men et administrativt samarbeidsorgan for eierne på saksbehandlernivå i samordning av syn og vedtak for de interkommunale selskapene som et ledd i rådmennenes fullførte saksbehandling av slike saker til kommunes eierstyringsorgan.

Under arbeidsoppgaver vises det innledningsvis til følgende:

Eiersekretariatets hovedarbeids- og ansvarsområde er å samordne kommunens synspunkter **før** saken behandles i kommunenes formannskap/kommunestyret.

Dette innebærer ifølge mandatet blant annet å sikre at alle forhold i saker til eierstyringsorganet er nødvendig belyst, samordne synspunkt og drøfte uenigheter og ulike syn, samt være kjent med selskapenes virksomhet og kommunenes målsettinger og strategier for eierskapet.

Eierstyringssekretariatet befinner seg på den høyre halvdel i eierstyringsløyfen på siden foran, sammen med rådmannen.

Det legges til grunn at det er opp til kommunene å sørge for at et slikt sekretariat fungerer etter intensjonene, herunder at det ikke opptre i strid med den eierrollen som er tillagt kommunestyret. Alminnelige prinsipper for god internkontroll tilsier at roller og ansvar skal være tydelig avklart,

¹⁴ NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, s. 12

forstått og etterlevd. Særlig viktig blir dette når et sekretariat skal fungere i skjæringspunktet mellom administrasjon og politikk overfor en fristilt organisasjon der selskapsrettslige strukturer og rolledeling mellom eier og selskap skal opprettholdes.

Det utledes følgende kontrollkriterier basert på utredningen over:

Problemsstilling 1 og 2	Kontrollkriterier
<ol style="list-style-type: none"> 1. I hvilken grad ivaretas de grunnleggende krav til eierstyring? 2. Er kommunestyrenes vedtak fra forrige eierskapskontroll i selskapet fulgt opp? <ul style="list-style-type: none"> ➤ Er det spesifisert hvilke kriterier valgkomiteen skal legge til grunn ved valg av styremedlemmer, og hvordan er dette fulgt opp i praksis for de to selskapene? ➤ Er styrets rutiner tilstrekkelig spesifisert for evaluering av eget arbeid, og hvordan er denne brukt i praksis? 	<p>Til problemstilling 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring. <p>Til problemstilling 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Det bør foreligge en vedtatt rutine som beskriver valgkomiteens arbeid, herunder kriterier for forslag til styremedlemmer ➤ Styret må ha klare rutiner for egevaluering, og de må følges i praksis.

Problemsstilling 3	Kontrollkriterier
<p>Hvilken grad er det utarbeidet en tydelig og omforent eierstrategi/planverk for selskapet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Selskapsavtalen skal ha en tydelig avgrenset og klar formålsbestemmelse ➤ Kommunene bør ha en omforent eierstrategi som angir prioriteringer og tiltak overfor selskapet for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.

Problemstilling 4
<p>I hvilken grad oppleves eierskapssekretariatet å fungere etter forutsetningene?</p>

2 VEDLEGG RESULTAT AV KONTROLL MOT KS 21 ANBEFALINGER

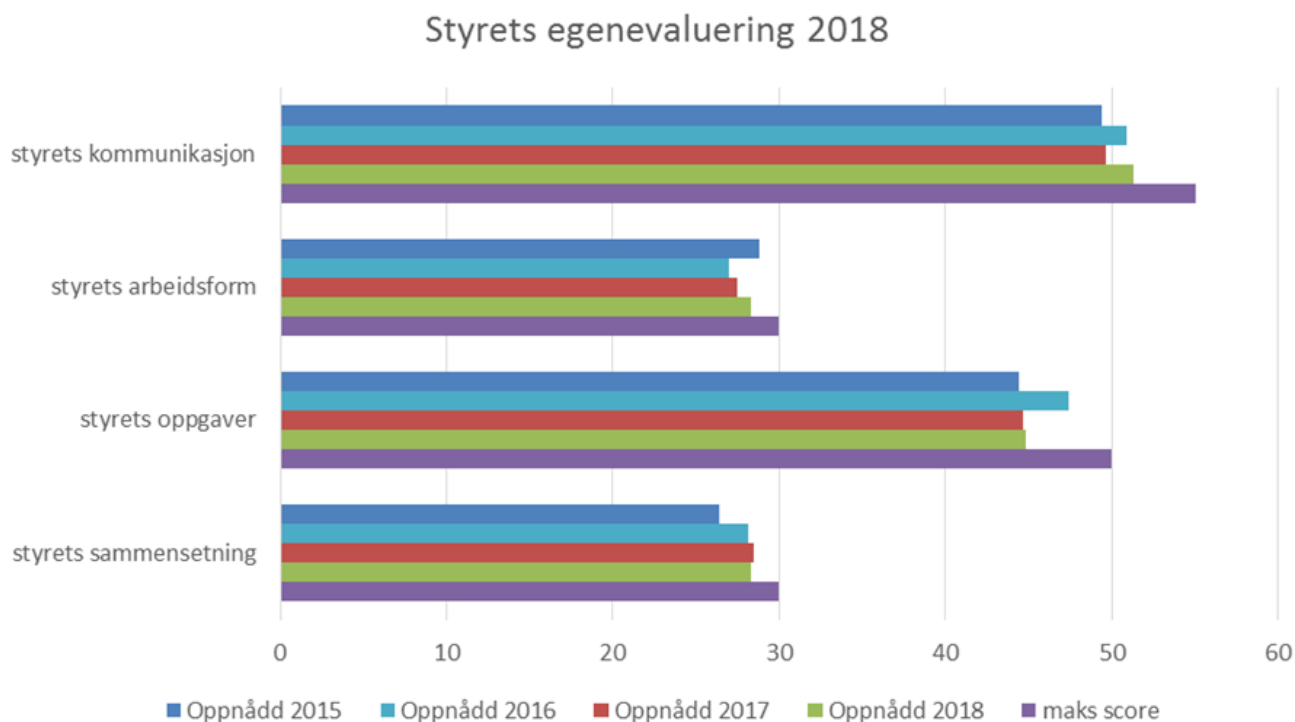
Nr	Anbefaling	Funn
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte	<p>Kommunenes Eiermeldinger inneholder punkter om opplæring av og informasjon til folkevalgte. 6 av 6 Eiermeldinger inneholder et eget punkt om generell, obligatorisk folkevalgtopplæring som oftest avholdes hvert fjerde år etter kommunevalget.</p> <p>5 av 6 Eiermeldinger har et eget punkt om særskilt opplæring av kommunens Eierrepresentanter og styremedlemmer. Opplæringen skal skje regelmessig, men det er ikke angitt et tidspunkt for opplæringen. 1 av 6 Eiermeldinger inneholder ikke et punkt om særskilt opplæring.</p> <p>Eierseminar ble gjennomført 28.4.2015 og 27.4.2017.</p>
2	Vurdering og valg av selskapsform	I/A
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet	I/A
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	Samtlige av selskaperne har Eiermelding.
5	Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	<p>Selskapsavtalene ble sist endret og vedtatt i representantskapene 23.11.2017 hhv. for NRV (17/02/08) og NRA (17/02/09). Selskapsavtalene inneholder en liste over når de enkelte kommunestyrene har vedtatt avtalen.</p> <p>Det er etablert et Eierstyringssekretariat som følger opp Eierkommunenes selskaper. Eierstyringssekretariatets leder holder til i Lørenskog kommune. Selskaperne NRV og NRA IKS følges opp av ESS' selskapsansvarlige i Rælingen og Sørums kommuner.</p> <p>Når det gjelder Eierstrategi viser undersøkelsene at det er noen utfordringer. Det redegjøres for i kapittel 4.</p>

Nr	Anbefaling	Funn
6	Gjennomføring av eiermøter	Selskapene gjennomfører vanligvis to planleggingsmøter (eiermøter) i året. Deltagerne er selskapenes representantskap, eierkommunenes rådmenn og representanter fra selskapene (opplyser NRV representantskapsleder intervju). Siste eiermøte ble gjennomført i desember 2018 og et årshjul for selskapene ble utarbeidet.
7	Sammensetning og funksjon av eierorgan	Selskapenes eierorgan består av sentrale folkevalgte i eierkommunene. Eierstyringssekretariatet samordner selskapenes saksbehandling før kommunens eierrepresentanter møter i representantskapsmøte. Se mer om eierstyringssekretariatet i kapittel 5.
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter	Ordinært representantskap gjennomføres to ganger per år. Ifølge selskapsavtalene skal møteinnkalling og sakliste sendes eierkommunenes rådmann samtidig med innkallingen (punkt 6.1.3). Protokoll sendes til eierkommunenes rådmann når den er undertegnet. Skriftlig beslutningsgrunnlag i saker som skal behandles skal normalt foreligge minst 6 uker før møtet. Ifølge styreinstruksene skal styrenes leder og daglig leder være til stede under møter i representantskapet (punkt 5). I tillegg bør styrets øvrige medlemmer være til stede.
9	Sammensetningen av styret. Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor	Se kapittel 3 om oppfølging av forrige eierskapskontroll; valgkomite for styret og evaluering av styret.
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap	Selskapsavtalene beskriver valgkomitéens sammensetning og oppgaver (6.2.2). Valgkomitéen har en egen instruks som ikke er datert. Det er usikkert om denne er vedtatt av representantskapene før den ble returnert eierkommunene. Se kapittel 3 om oppfølging av forrige eierskapskontroll; valgkomite for styret og evaluering av styret
11	Kjønnsmessig balanse i styrene.	I selskapsavtalene beskrives styrets sammensetning (punkt 6.2.1). Videre skal reglene i IKS-loven § 10 om styrets kjønnsrepresentasjon følges. I selskapenes styrer er tre av syv styremedlemmer kvinner, hvorav en av kvinnene er vara (kilde: Bisnode). Selskapene fyller kjønnskravene.
12	Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene	Se kapittel 3 om oppfølging av forrige eierskapskontroll; valgkomite for styret og evaluering av styret.

Nr	Anbefaling	Funn
13	Styresammensetning i konsernmodell	I/A
14	Oppnevning av vararepresentanter	Ivaretas av valgkomitéen (numeriske varamedlemmer).
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene	<p>Selskapenes styreinstruks inneholder et punkt om habilitet. I NRV styreinstruks (repskapssak 18/02/08) er det IKS-lovens § 15 jf. kommunelovens § 40 nr. 3 jf. forvaltningslovens kap. II med tillegg av særregler som gjelder for styremedlemmene (punkt 6/aktuelle paragrafer følger vedlagt instruks). I styreinstruksen til NRA (repskapssak 18/02/09.1) påhviler det hvert styremedlem å ta stilling til eventuelle interessekonflikter og egen habilitet (punkt 3.2). Styret skal ved møtestart avklare den enkeltes habilitet til sakene som behandles.</p> <p>I instruks for valgkomité forebygges habilitetskonflikter ved å unngå å nominere kommunestyremedlemmer og rådmenn fra eierkommunene til styret (punkt 5).</p>
16	Godtgjøring av styreverv	Styrets godtgjørelse var oppe i selskapenes representantskap, NRV (18/02/11) og NRA (18/02/12). Dagens nivå for godtgjørelse gjennomgås og justeringsforslag fremmes selskapenes representantskapsmøter høsten 2018.
17	Registrering av styreverv	Styremedlemmene er registrert i KS Styrevervregister.
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	KS bedrift.
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer	Ifølge selskapenes representantskapsledere har styrene utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften. De etiske retningslinjene har ikke vært oppe som egen sak i representantskapet.
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak	I/A
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll	I/A

3 VEDLEGG STYREEVALUERINGER

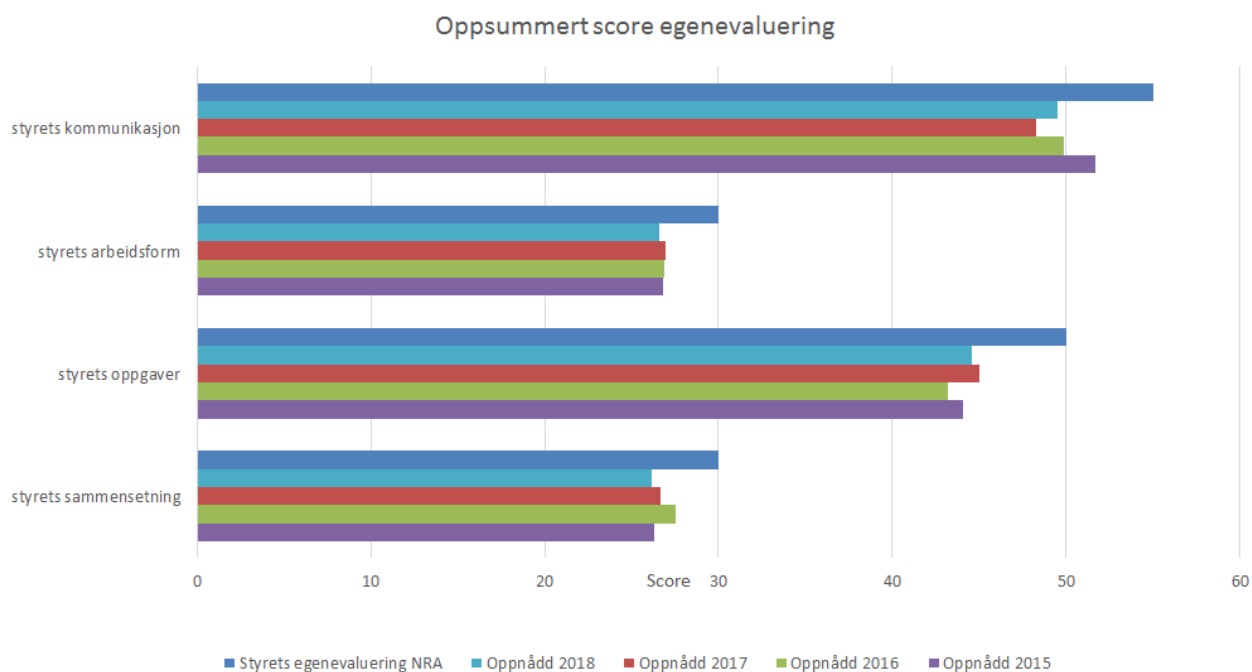
NRV IKS



Kilde: NRV powerpointpresentasjon om styrets egevaluering 2018, oppsummert 2015-18

Grafen over viser at styret scorer seg selv godt på kommunikasjon, arbeidsform, oppgaver og sammensetning. I 2016 ligger egevalueringen noe høyere på styrets oppgaver enn for årene 2015, 2017 og 2018.

NRA IKS



Kilde: NRA powerpointpresentasjon styrets egevaluering 2018, oppsummert 2015-18

Grafen over viser at styret evaluerer seg selv jevnt over som gode på kommunikasjon, arbeidsform, oppgaver og sammensetning.

4 VEDLEGG EVALUERING AV EIESRTYRING I NRA OG NRV IKS BEHANDLET I EIERKOMMUNENE

Eierkommune	Når	Politisk behandling
Skedsmo	Kommunestyremøte 9.9.2015, sak 15/87 - evaluering av eierstyring i NRA og NRV	Protokoll viser vedtak basert på rådmannens innstilling.
Lørenskog	Kommunestyremøte 21.10.2015, sak 89/15 - evaluering av eierstyringen i NRA og NRV.	Protokoll viser vedtak basert på rådmannens innstilling.
Rælingen	Kommunestyremøte 26.8.2015, sak 79/2015 - evaluering av NRV og NRA, rapport fra evalueringsgruppen F-sak 72/15 - K-sak 79/15	Protokoll viser vedtak basert på rådmannens innstilling.
Nittedal	Kommunestyremøte 31.8.2015, sak 98/15 - evaluering av eierstyring i Nedre Romerike avløpsselskap IKS (NRA) og Nedre Romerike vannverk IKS (NRV)	Protokoll viser vedtak basert på rådmannens innstilling.
Sørum	Kommunestyremøte 9.9.2015, sak 107/15 - evaluering av NRV og NRA – evalueringsrapport	Protokoll viser vedtak basert på rådmannens innstilling.
Fet	Kommunestyremøte 24.8.2015, sak 94/2015 - evaluering av eierstyring i NRA IKS og NRV IKS, og KS 31.8.2015, sak 86/2015 - evaluering av eierstyring i NRA IKS og NRV IKS.	Protokoll viser vedtak basert på rådmannens innstilling.
Gjerdrum	Medeier fra 2015 (var ikke eier på tidspunkt for gjennomføring av evalueringen).	

5 VEDLEGG HØRINGSUTTALELSER

Representantskapsleder NRA IKS

Jeg viser til e-post 29. juli då, der det bes om eventuelle rettelser/kommentarer til rapporten fra revisjonen om eierskapskontroll i NRV og NRA.

Det er riktig at selskapsavtalene er det samme som eieravtalene. Det er bare deltakerkommunene v/kommunestyret som kan vedta selskapsavtalene, jf. lov om interkommunale selskaper § 4.

Revisjonen har i rapporten tatt opp at det ikke er avklart hvilken status hovedplanen har i et eierstyringsperspektiv. Til dette skal bemerkes at det fremgår av selskapsavtalene pkt. 2.3 hvilken status hovedplanen har:

«Selskapet skal samarbeide med deltakerne ved utarbeidelse av hovedplaner. Samarbeidet skal omfatte både selskapets og deltakernes anlegg.

Selskapets hovedplan legges frem for behandling i det enkelte kommunestyre forut for representantskapsmøtet i NRA. Eventuell uenighet deltakerne imellom avklares gjennom flertallsvedtak i representantskapsmøtet på områder der det ikke er krav om enstemmighet.»

Selskapenes hovedplaner skal utarbeides i samarbeid med kommunene, slik at det i størst mulig utstrekning oppnås samsvar mellom kommunenes behov innen vann- og avløpsområdet og de tiltak selskapene gjennomfører i den aktuelle periode.

Det skal også nevnes at det med bakgrunn i den såkalte vannverksskandalen er brukt mye tid og store ressurser på spørsmålet om hva selskapene skal ha drive med og hvilke målsettinger det skal ha, samt hvilke spørsmål kommunene må være enige om. Dette er reflektert i de omfattende formålsangivelsene og øvrige bestemmelser i avtalene som er inngått mellom kommunene for disse selskapene.

Bakgrunnen for at ESS ble opprettet var at det ble vurdert hensiktsmessig at kommunene samarbeidet om saksforberedelsen. Eierstyringssekretariatet er et interkommunalt samarbeid på administrativt nivå som skal bistå rådmennene med saksforberedelsen. Det er rådmennene som fremmer saker for politiske organer, og som har kontakt mot selskapene på administrativt nivå. Eierstyringssekretariatet har følgelig ingen selvstendig rolle overfor politiske organer hos de enkelte kommuner, eller overfor selskapenes styre og andre selskapsorganer

Med vennlig hilsen



Ole Jacob Flæten
Ordfører

m: 90 67 50 71

a: Jonas Lies gate 18, 2000 Lillestrøm

w: https://url11.mailanyone.net/v1/?m=1hxrL6-00021O-4E&i=57e1b682&c=SKJQmDrZ_4Hfe3FP65J2ob3kFbN44N7fm74arOwi6bCjh66g473hfNJP6OYsWfvcVNVj2tEw1IDIUPx-mX8dbekXRcOeCzZYR5BMLIA5DdfckH3JDccbD2fWvhl44e6uL1zQWLEPzZKTJge1-wrU0j3ifUj5IFXCixifuQTMt8HaWb60koGk0GvgDM7CJF8M-IBt3Ozov2v13-ivvtJnlfqwxapQByXdHdBqXzrFos

SKEDSMO
KOMMUNE

Styreledere i NRV og NRA IKS samlet uttalelse (1. uttalelse)

Tilbakemelding på Høringsutkast - Eierskapskontroll

Styreledere og daglig leder har lest høringsutkastet fra Romerike Revisjon grundig, og mener den i det store og hele gir en korrekt beskrivelse av forholdet slik det har fungert de siste årene.

Det er åpenbart ulike oppfatninger av flere prosesser og funksjoner, men det mener vi er en naturlig følge av at problematikken sees fra ulike ståsteder og ansvarsområder.

Der det påpekes kritikk eller svakheter ved selskapenes rutiner vil dette bli analysert og bearbeidet av styre og administrasjon. Et eksempel er tilbakemeldingen om at kvaliteten på materialet fra selskapene til representantskapene blir ansett å være for lav (kapittel 5,3 - Oppsummering). Vi vil følge opp denne tilbakemeldingen, og samtidig oppfordre ESS om å spille oss gode gjennom å bruke 14. dagers fristen til å gi tilbakemeldinger på saksdokumentene før de sendes til representantskapet.

Rapporten belyser flere forbedringspotensialer som går på eierstyring, og selskapene og deres styrer er positivt innstilt til å samarbeide om dette der det er naturlig. Vi ønsker i den forbindelse å påpeke at det i den senere tid har blitt gjennomført flere forbedrings-initiativer, for eksempel ved samarbeide om et funksjonelt årshjul. Vi kan også informere om at styrerepresentantene nå er registrert i Styrevervregisteret.no.

Bjørn Arne Skogstad Lars Næss
Styreleder NRV Styreleder NRA

Styreledere i NRV og NRA IKS samlet uttalelse (2. uttalelse)

☒ Første | ☑ Forrige

Tilbakemelding på Høringsutkast – Eierskapskontroll

Styrelederne konkluderer med at vår tilbakemelding kan ta utgangspunkt i tilbakemeldingen gitt til «det første» høringsutkastet:

Styreledere og daglig leder har lest det nye høringsutkastet fra Romerike Revisjon grundig, og mener den i det store og hele gir en korrekt beskrivelse av forholdet slik det har fungert de siste årene.

Det er åpenbart ulike oppfatninger av flere prosesser og funksjoner, men det mener vi er en naturlig følge av at problematikken sees fra ulike ståsteder og ansvarsområder.

Der det påpekes kritikk eller svakheter ved selskapenes rutiner vil dette bli analysert og bearbeidet av styre og administrasjon. Et eksempel er tilbakemeldingen om at kvaliteten på materialet fra selskapene til representantskapene blir ansett å være for lav (kapittel 5.4.2 - Oppsummering). Vi vil følge opp denne tilbakemeldingen, og samtidig oppfordre ESS om å spille oss gode gjennom å bruke 14. dagers fristen til å gi tilbakemeldinger på saksdokumentene før de sendes til representantskapet.

Rapporten belyser flere forbedringspotensialer som går på eierstyring, og selskapene og deres styre er positivt innstilt til å samarbeide om dette der det er naturlig. Vi ønsker i den forbindelse å påpeke at det i den senere tid har blitt gjennomført flere forbedrings-initiativer, for eksempel ved samarbeide om et funksjonelt årshjul. Vi kan også informere om at styrerepresentantene nå er registrert i [Styrevervregisteret.no](https://styrevervregisteret.no). Vi støtter rapportens vektlegging av at eieme utarbeider en eierstrategi. Under selskapenes strategi arbeid har vi invitert eieme til å gi overordnede føringer. En eierstrategi vil med andre ord gi bedre grunnlag for selskapenes strategi på kort og lang sikt.

Bjørn Arne Skogstad Magne Johan Kalstad
Styreleder NRV Styreleder NRA

6 VEDLEGG 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

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

- Eiermeldinger for kommunene Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal, Fet, Sørum og Gjerdrum.
- Strategi NRV IKS og NRA IKS mot 2040
- NRV IKS og NRA IKS hovedplan 2018-2033
- NRV IKS og NRA IKS årsrapport 2017
- NRV IKS og NRA IKS selskapsavtaler, instruksjer, retningslinjer m.m.
- NRV IKS og NRA IKS representantskapsprotokoller 2015-2018
- Evalueringsrapport NRV IKS og NRA IKS – rapport fra evalueringsgruppen (24.6.2015)
- Diverse dokumenter relatert til eierstyringssekretariatet som mandat, e-poster, saksfremlegg m.m.

Oversikt over tabeller og figurer

Figur 1 samspilltriangelet	49
Figur 2 «eierstyringssløyfen»	51

