

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



SELSKAPSKONTROLL:

EIERSKAPSFORVALTNING

SØR-TRØNDELAG FYLKESKOMMUNE

NOVEMBER 2011

Forord

Denne selskapskontrollen er gjennomført på oppdrag av Sør-Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden mai 2010 - november 2011.

Revisjon Midt-Norge IKS vil takke alle som har bidratt med informasjon i undersøkelsen.

Trondheim, 11.11.2011

Frode Singstad
Ansvarlig revisor

Arve Gausen
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Denne undersøkelsen er gjennomført av Revisjon Midt-Norge IKS etter bestilling fra Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag Fylkeskommune. Undersøkelsen er en del av selskapskontrollen etter kommuneloven § 77 nr. 5. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge og vurdere det arbeidet STFK har gjort for å systematisere og profesjonalisere sin eierskapsforvaltning. Undersøkelsen danner grunnlaget for videre kontroll med STFKs eierskap i ulike selskaper (eierskapskontroll).

STFK etablerte i 2008 et politisk og administrativt sammensatt eierskapsutvalg. Dette utvalget har fått ansvar for å utarbeide de rutinene som trengs for å ivareta eierskapsfunksjonen i de ulike selskapene. Utvalgets arbeid har dermed vært sentralt i denne undersøkelsen.

Vår første problemstilling har vært om STFK har vedtatt tilstrekkelig tydelige formål med sine eierskap. STFK har gjennom eierskapsutvalgets årsmelding skaffet seg god oversikt over sine eierskap. Årsmeldingen fra eierskapsutvalget er i tråd med de mest grunnleggende av KS' anbefalinger til Eiermeldinger, men årsmeldingen sier lite om hva fylkeskommunen vil med de enkelte selskapene. I tillegg er det i liten grad utarbeidet konkrete eierskapsstrategier for å utdype dette. Vi konkluderer derfor med at STFK ikke har tilstrekkelig tydelige mål med sine eierskap.

Andre problemstilling har vært om STFK har tilstrekkelige rutiner for å følge opp sine eierskap, i tråd med aktuelle lover og normer for godt eierskap. Vi har gått gjennom de rutinene som STFK har vedtatt, og vurdert de opp mot normer for godt eierskap. STFK har vedtatt en rekke føringer for eierskapsforvaltningen ved fylkestingets behandling av eierskapsutvalgets årsmelding. Føringerne gjelder særlig eierskapsutvalgets oppgaver og de enkelte eierrepresentantenes oppgaver og plikter, særlig i forbindelse med deltagelse i generalforsamling. Vår vurdering er at STFK har utarbeidet et godt sett med rutiner og prosedyrer, som burde være et godt utgangspunkt for å sikre en god, aktiv og profesjonell eierskapsforvaltning.

Endelig har vi vurdert om STFKs eierskap i praksis forvaltes i tråd med disse rutinene, og gjeldende regler og normer for god eierstyring. Gjennomgang av relevant dokumentasjon og intervju med aktuelle politikere og administrativt ansatte, viser at STFKs eierskap i praksis ikke forvaltes i samsvar med de vedtatte rutinene. Det gjelder særlig eierskapsutvalget, som ikke har fungert like aktivt som forutsatt. Rutinene for behandling av innkallinger til generalforsamling, rapporter fra generalforsamling og eierskapsstrategier er heller ikke fullt god nok opp.

Våre anbefalinger til STFK er derfor å:

- Etablere klare og synlige mål for alle eierskap
- Følge rutinene som skal sikre at STFKs styringssignaler kommer fram til selskapene, og at informasjon fra eierorganet kommer tilbake til STFK

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn.....	6
1.1	Aktivt kommunalt eierskap	6
1.2	Eierskap i STFK.....	6
2	Undersøkelsesopplegg.....	7
2.1	Om selskapskontroll.....	7
2.2	Problemstillinger	7
2.3	Kontrollkriterier.....	7
2.4	Metode	9
3	STFKs formål med eierskapene	10
3.1	Kriterier.....	10
3.2	Data.....	11
3.3	Vurdering.....	12
4	Rutiner for eierskapsforvaltning	15
4.1	Kriterier.....	15
4.2	Data.....	15
4.3	Vurdering.....	17
5	Følges rutinene?	18
5.1	Kriterier.....	18
5.2	Data.....	18
5.3	Vurderinger.....	22
6	Konklusjon og anbefalinger	24
6.1	Konklusjon.....	24
6.2	Anbefalinger	24
	Kilder.....	25

1 Bakgrunn

Denne undersøkelsen er gjennomført av Revisjon Midt-Norge IKS etter bestilling fra Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag Fylkeskommune¹. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge og vurdere det arbeidet STFK har gjort for å systematisere og profesjonalisere sin eierskapsforvaltning. Undersøkelsen er en del av selskapskontrollen i STFK, og danner grunnlaget for videre kontroll med STFKs eierskap i ulike selskaper (eierskapskontroll²).

1.1 Aktivt kommunalt eierskap

Som følge av den store veksten i kommunalt og fylkeskommunal selskapsorganisering, har det de siste årene vært økende fokus på kommuner og fylkeskommuners rolle som eiere. Kommunesektoren har fått kritikk for å være passive eiere, og det har blitt lagt ned mye arbeid, blant annet fra KS, for å bevisstgjøre kommuner og fylkeskommuner på det ansvaret som ligger i eierrollen.³ Oppfordringen til kommuner og fylkeskommuner er at de må være bevisste *hva de eier*, og *hvorfor de eier det*.⁴

Fylkestinget har i utgangspunktet full beslutningsmyndighet for virksomhet som er organisert som en del av fylkeskommunens organisasjon. Slik er det ikke når virksomhet er organisert i selvstendige rettssubjekt. Da må fylkestinget forholde seg til de styringssystemene som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen, og lovgivningen som regulerer denne. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene disse styringssystemene gir, til å utøve eierstyring. I selvstendige rettssubjekt skal eierstyringen skje gjennom det øverste eierorganet, altså generalforsamling for AS eller representantskap for IKS.⁵

1.2 Eierskap i STFK

Sør-Trøndelag fylkeskommune har alene eller sammen med andre eierinteresser i en rekke selskaper. Disse er i hovedsak organisert som aksjeselskap (AS) og interkommunale selskap (IKS), men STFK har også interesser i en rekke andelslag (AL) og ulike foreninger. STFKs anleggsmidler er regnskapsført i balansen med 102 mill, hvorav aksjer og andeler utgjør i underkant av 45 mill.⁶ Dette betyr at eierinteressene er av betydelig økonomisk verdi.

¹ Brev av 13.12.2010, KU-sak 66/2010,

² Jf. Forskrift om kontrollutvalg § 14, jf kommuneloven § 77 nr 5.

³ "Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene", KS 2008

⁴ "Styrings og eierskap i kommunalt eide bedrifter", Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget 2007

⁵ "Styrings og eierskap i kommunalt eide bedrifter", Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget 2007

⁶ Regnskapet for 2010

STFK har hatt et pågående arbeid over flere år for å systematisere eierskapsforvaltningen. Sentralt i arbeidet har vært et politisk og administrativt sammensatt eierskapsutvalg, og en rekke prosedyrer og rutiner som til sammen skal sikre en profesjonell og systematisk oppfølging av eierskapene. I denne undersøkelsen kartlegger vi dette arbeidet, og vurderer om det har fungert som forutsatt. De ulike vedtakene og prosedyrene beskrives nærmere under 2.3 Kontrollkriterier.

2 Undersøkelsesopplegg

2.1 Om selskapskontroll

Denne undersøkelsen er en del av selskapskontrollen etter kommuneloven § 77 nr. 5. Selskapskontrollen består for øvrig av eierskapskontroller, og eventuelt forvaltningsrevisjon i selskaper.

Undersøkelsen danner grunnlaget for samtidige eierskapskontroller i STFK. En eierskapskontroll innebærer en vurdering av om eierne har etablert tilfredsstillende rammer for styring av de enkelte selskaper som er objekt for eierskapskontroll. For å vurdere om STFK har etablert disse rammene for de enkelte eierskap, er det nødvendig først å gjøre rede for det generelle arbeidet STFK har gjort med sin eierskapsforvaltning. Dette arbeidet vurderes derfor for seg i denne rapporten, mens de enkelte eierskapskontrollene presenteres i egne rapporter.

2.2 Problemstillinger

For denne undersøkelsen har vi etablert følgende problemstillinger:

1. Har STFK tilstrekkelig tydelige formål med sine eierskap?
2. Har STFK tilstrekkelige rutiner for å følge opp sine eierskap, i tråd med aktuelle lover og normer for godt eierskap?
3. Forvaltes STFKs eierskap i praksis i tråd med disse rutinene?

2.3 Kontrollkriterier

2.3.1 Lov og forskrift

Kommuneloven § 6 bestemmer at fylkestinget er en fylkeskommunes øverste organ. Det innebærer at det er fylkestinget som er eier i de selskapene STFK har eierinteresser.

2.3.2 Fylkeskommunale vedtak

I 2008 vedtok STFK å etablere et eget eierskapsutvalg for å ivareta forvaltningen av STFKs eierinteresser.⁷ Utvalget er politisk/administrativt sammensatt, og fylkestinget behandler årlig utvalgets årsmelding.⁸ Årsmeldingen inneholder en oversikt over STFKs eierinteresser. Fylkestinget har vedtatt retningslinjer for utvalgets arbeid. Ved behandlingen av utvalgets årsmeldinger har fylkestinget også vedtatt flere rutiner og prosedyrer for eierskapsforvaltningen.

Det nærmere innholdet i disse vedtakene, rutinene og prosedyrene, presenteres underveis i rapporten.

2.3.3 KS-anbefalinger

KS Eierforum har utarbeidet en rekke anbefalinger for aktivt eierskap i kommunesektoren.⁹ Noen av anbefalingene har relevans som kriterier for å vurdere fylkeskommunens arbeid med eierskap. KS omtaler 19 tema med tilhørende anbefalinger:

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
3. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
4. Vurderinger og valg av selskapsform
5. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
6. Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunens interesser i selskapet
7. Sammensetning og funksjon til eierorgan
8. Gjennomføring av eiermøter
9. Eiers krav til profesjonelle styrever i kommunal sektor
10. Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper
11. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
12. Styresammensetning i konsernmodell
13. Oppnevning av vararepresentanter
14. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
15. Kjønnrepresentasjon i styrene
16. Godtgjøring og registrering av styreverv
17. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter

⁷ FT-sak 5/08

⁸ FT-sakene 49/11, 78/10 og 25/09

⁹ "Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak", KS Eierforum, siste versjon februar 2011

18. Utarbeidelse av etiske retningslinjer
19. Administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak

For denne undersøkelsen, som ikke retter seg mot et konkret selskap, er ikke alle anbefalingene relevante. Våre kriterier hentes i hovedsak fra anbefalingene 1, 2, 3 og 7, om opplæring av folkevalgte, utarbeiding av eiermeldinger og strategier og sammensetning av eierorgan.

Også disse utdypes senere i rapporten.

2.4 Metode

Undersøkelsen er bestilt som del av selskapskontrollen i STFK, og ikke som forvaltningsrevisjon. Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001, har likevel vært veiledende for det arbeidet som er gjort. Standarden sikrer at undersøkelsen er utført i henhold til krav til god kommunal revisjonsskikk.

I denne undersøkelsen har vi innhentet informasjon på følgende måter:

- Intervju med de politiske medlemmene av eierskapsutvalget
- Intervju med leder av Jus- og innkjøpstjenesten
- Intervju med fylkesrådmann og økonomisjef
- E-post fra tidl. fylkesrådmann
- Gjennomgang av alle relevante prosedyrer og rutinebeskrivelser som er ment å gjelde for eierskapsforvaltningen i STFK

Tidligere fylkesrådmann har vært sentral i arbeidet med eierskapsforvaltning, men det lot seg dessverre ikke gjøre å intervju ham.

Gjennomgangen av prosedyrene er gjort for å undersøke om disse er i tråd med KS' anbefalinger og fylkestingets vedtak. Gjennom intervjuene har vi fått informasjon om hvordan prosedyrene og rutinene er fulgt opp i praksis.

Alle intervju er verifisert av intervjuobjektene. En foreløpig utgave av rapporten er sendt på høring til fylkesrådmannen. Vi har ikke mottatt høringssvar innen fristen.

Definisjoner: når vi i denne rapporten sier "selskaper", kan det etter forholdene også romme andelslag, stiftelser og foreninger.

3 STFKs formål med eierskapene

Problemstilling: Har STFK tilstrekkelig tydelige formål med sine eierskap?

I dette kapitlet ser vi nærmere på STFKs formål med eierskapene i bredt perspektiv. Målsettingen er å finne ut om STFK har et bevisst forhold til sine eierskap: Om de har oversikt over dem, og om de har vedtatt målsettinger for de eierskapene de velger å ha.

3.1 Kriterier

Fylkespolitikerne har som sin primære oppgave å legge til rette for god og effektivt fylkeskommunal drift og forvaltning til det beste for innbyggerne. Det forvaltes betydelige fellesskapsverdier gjennom fylkeskommunens eierskap, og det er fylkestinget som kollegialt organ som innehar eierrollen ovenfor disse selskapene. Derfor må det forventes at fylkespolitikerne har en bevisst holdning til hva de vil med eierposisjonene i de aktuelle selskapene.¹⁰

KS anbefaler at kommuner og fylkeskommuner foretar en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelse av en eierskapsmelding, som gjennomgås og revideres årlig i kommunestyre/fylkesting. Eierskapsmeldingen skal sikre nødvendige styringssignaler til selskapene, samtidig som den tydeliggjør politikernes ansvar.

KS anbefaler at eierskapsmeldingen som minimum bør ha tre hovedpunkter:

- Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid
- Politisk og juridiske styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
- Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder vedtektsrevisjon

Ifølge KS bør kommunene gjennom eierskapsmeldingen ikke detaljstyre selskapene, men "bidra til å sikre samhandling og kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyret overfor selskapene og omverdenen".

¹⁰ "Eierskap", Brandtzæg, 2008

3.2 Data

Årsmeldingen fra eierskapsutvalget

Eierskapsutvalgets årsmelding behandles årlig av fylkestinget. Denne er å anse som fylkeskommunens eiermelding. Som en del av årsmeldingen ligger "Oversikt over STFks eierinteresser". Denne oversikten skal vise alle selskap STFk har eierinteresser i, og i tillegg en del andre selvstendige rettssubjekt som fylkeskommunen har interesser av å følge opp, blant annet noen andelslag og foreninger.

Ifølge leder for Jus- og innkjøpstjenesten, som utarbeidet oversikten, er den basert utelukkende på regnskapsmateriale. Alle eierskap skal framgå av fylkeskommunens regnskap, men hvis det er noen eierskap som ikke fremgår av regnskapet, vil de heller ikke fremgå av denne oversikten. Ifølge leder for jus- og innkjøpstjenesten er det en risiko for at dette kan være tilfellet. Vi har ikke undersøkt dette videre.

Oversikten gir følgende informasjon om de enkelte selskapene STFk har eierinteresser i:

- Selskapsnavn
- Verdi/balanse
- Formål/forretningside
- STFks bakgrunn for interessen
- Komite/ Generalforsamlingsrepresentant
- Strategi for kommende år

Vi har sett nærmere på denne oversikten for 2008 - 2011.¹¹ Under punktet "formål/forretningside" sondres det mellom "politisk formål" og "finansielt eierskap", uten ytterligere begrunnelse eller utdyping av formålet med eierskapene. Samtidig det gis en presentasjon av det aktuelle selskapets forretningsidé.

Under punktet "STFks bakgrunn for interessen" er det beskrivelser for 32 av 45 selskaper. Gjennom disse beskrivelsene gir oversikten innsikt i bakgrunnen for at STFk har gått inn som eier i selskapene. Derimot står det lite om hva STFk vil med selskapene videre. I kolonnen "strategi 2010" er det utelukkende innstilt på om STFk fortsatt skal stå som eier eller selge/slette sine andeler.

¹¹ Vedlegg til FT-sakene, 5/08, 25/09, 78/10 og 49/11.

Under punktet "Komite/Generalforsamlingsrepresentant" fremgår hvilken politisk komité eierinteressen hører under, eventuelt om det skal være administrativ representasjon i selskapet.

Eierstrategier

Fylkestinget vedtok i 2009 at det skulle utarbeides egne eierstrategier for alle selskap med politisk formål.¹² Gjennom disse strategiene skal fylkeskommunen gi konkrete styringssignaler til de enkelte selskap, som eierrepresentantene bringer videre inn for generalforsamlingen. Vi har ikke funnet noen begrunnelse for hvorfor slike strategier bare skal utvikles for eierskap med politisk formål, og ikke finansielt.

En prosedyre for utarbeidelse av slik strategi ble fremlagt for fylkestinget i sak FT-78/10. I eierskapsutvalgets innstilling til denne saken står det at skjemaet er beregnet på kartlegging av interesser i alle selskaper. Eierskapsutvalget anbefaler videre at en slik vurdering bør gjennomføres med jevne mellomrom for å sikre at eierskapet er i tråd med fylkeskommunens eierstrategi.

Vi har funnet én utfylt eierstrategi. Denne er for Trøndelag Reiseliv AS.

Fylkesrådmannens sier i intervju at STFks oppfølging av selskaper i praksis ikke er avhengig av slike strategier. Han sier at STFK prioriterer å følge opp de eierskapene som har en viktig funksjon for fylkeskommunens oppgaver, og at dette skjer gjennom tett politisk og administrativt samarbeid.

En representant for eierskapsutvalget sier at prosedyre for eierskapsstrategi brukes for å formidle konkrete behov for endringer i eierforhold eller andre styringssignaler. Det innebærer at komiteene først fyller ut prosedyre for eierstrategi når et konkret behov oppstår. Representanten har selv god oversikt over de vesentlige eierskapene, og sier at han selv kan være pådriver for at komitéene skal vurdere aktuelle forhold og eventuelt sende signaler videre til selskapene.

3.3 Vurdering

Årsmeldingen fra eierskapsutvalget

Et viktig grunnlag for å sikre politisk bevissthet om eierskap, og en tydelig anbefaling fra KS, er en årlig politisk gjennomgang av all virksomhet som er organisert som selvstendige

¹² FT-sak 25/09

rettssubjekt. STFK har etablert en slik gjennomgang ved behandlingen av eierskapsutvalgets årsmelding.

Etter opprettelsen av eierskapsutvalget har årsmeldingen blitt behandlet tre ganger i fylkestinget. Dette har innebåret en politisk gjennomgang av alle eierinteresser. I tillegg har fylkesutvalget hatt oppe en rekke saker som omhandler fylkeskommunens eierskap i ulike selskaper. Dette viser at eierskap er på politisk dagsorden i STFK.

Årsmeldingen fra Eierskapsutvalget gir en god oversikt over fylkeskommunens eierinteresser. Hvis det er en risiko for at fylkeskommunen har eierinteresser som ikke fremgår av oversikten fordi de ikke fremgår av regnskapet, bør fylkesrådmannen undersøke dette nærmere. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om denne risikoen er reell.

Ifølge KS skal politisk behandling sikre nødvendige styringssignaler til virksomhetene, gjennom eierrepresentantene. I de årsmeldingene vi har gjennomgått, framkommer det få styringssignaler til de ulike selskapene. Intervju med Eierskapsutvalget tyder på at slike signaler gis på andre måter.

Årsmeldingen gir konkret informasjon om selskapsform og hvem som er ansvarlig for å følge opp eierskapet politisk. Den oppfyller dermed de mest grunnleggende av KS' anbefalinger til eiermeldinger.

Eierstrategier

Våre søk i STFKs databaser og intervju tyder på at det foreløpig er utviklet få eierstrategier. Dette tyder på at fylkestingets vedtak fra 2009, om at det skal utarbeides konkrete eierstrategier for alle selskap av politisk formål, ikke er fulgt godt nok opp. Ifølge eierskapsutvalgets årsmeldinger og intervju ligger ansvaret for å utvikle disse strategiene hos eierrepresentanten for det enkelte selskap.

Intervju med eierskapsutvalget tyder på at praksis per i dag skal være at den aktuelle komiteen lager en strategi når det i et konkret tilfelle er behov for å gjøre endringer i eierskap, eller sende signaler til selskapene. Dette er ikke i tråd med forutsetningene i fylkestingets vedtak, slik vi tolker det. Vi legger likevel til grunn at denne praksisen er egnet til å sikre at fylkeskommunens styringssignaler bringes inn for eierorganet gjennom eierrepresentanten.

Ifølge fylkestingets vedtak skal konkrete eierstrategier utvikles for eierskap med politisk formål, men det er ingen plikt til det samme for eierskap med finansielt formål. Etter vårt syn kan det være hensiktsmessig å utvikle slike strategier også for finansielle eierskap. Konkrete eierstrategier skal sikre at styringssignaler fra fylkeskommunen kommer fram til selskapet. For finansielle eierskap kan det for eksempel være aktuelt å signalisere forventinger til avkastning eller tjenester, jf. KS anbefaling 3. I slike tilfeller kan eierstrategier være gode redskap for fylkeskommunen.

Samlet sett har STFK god oversikt over sine eierskap, men årsmeldingen sier lite om hva fylkeskommunen vil med de enkelte selskapene, og det er i for liten grad utarbeidet konkrete eierskapsstrategier for å utdype dette. Vi kan derfor ikke se at STFK har tilstrekkelig tydelige mål med sine eierskap.

4 Rutiner for eierskapsforvaltning

Problemstilling: Har STFK tilstrekkelige rutiner for å følge opp sine eierskap, i tråd med aktuelle lover og normer for godt eierskap?

4.1 Kriterier

Fylkeskommunen må ha rutiner for å sikre at eieroppfølgingen skjer i tråd med prinsipper for godt eierskap, jf. KS anbefaling 6. KS har ikke konkrete anbefalinger for hvordan rutinene skal se ut, men det er sentralt at det opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyre, og at det sikres politisk representasjon til eierorganene, jf. anbefaling 7.

4.2 Data

Fylkestinget har vedtatt en del relevante rutiner ved behandlingen av eierskapsutvalgets årsmeldinger i fylkestingssakene 5/08, 25/09, 78/10 og 49/11. Vi gjengir i det følgende de relevante delene av disse vedtakene.

En sentral del av rutinene er eierskapsutvalgets arbeid. Eierskapsutvalgets oppgaver skal være å:¹³

- Årlig forberede og legge fram en samlet sak til FU/FT om fylkeskommunens eierengasjement i de forskjellige selskaper
- Kontinuerlig foreta strategiske vurderinger av formål, rammer og føringer for fylkeskommunens eierengasjement
- Vurdere nye eierskapsinitiativ
- Vurdere/foreslå avvikling av selskapsengasjement
- Vurdere hvilke selskaper som har oppgaver av prinsipiell politisk karakter og hvilke selskaper som har oppgaver som overveiende er av mer administrativoperativ karakter. Denne vurderingen danner føringer for fylkeskommunens eier/styrekompetanse i selskapenes organer.
- Utarbeide rutiner for deltakelse i generalforsamlinger
- Utarbeide standard rutiner for tilbakerapportering etter generalforsamling.
- Foreslå ved nyvalg medlemmer/varamedlemmer til styret i det enkelte selskap der dette er relevant. Administrativ styrerepresentasjon ivaretas av fylkesrådmannen.

¹³ Kilde: FT-sak 78/10, med henvisning til FT-sak 5/2008

- Bidra til at styrene godtgjøres i henhold til de retningslinjer og prinsipper som er fastsatt i fylkestingsaken.
- Sørge for en god dialog med det enkelte selskaps styre om viktige og prinsipielle ting.
- Være rådgivende organ for fylkesordfører (FT-sak 5/2008)

I tråd med dette har eierskapsutvalget utarbeidet rutiner for deltagelse i generalforsamling.¹⁴ Rutinene omhandler følgende:

- Rutiner ved mottak av innkalling: skal journalføres, påføres mottaksdato og oversendes ordfører ved fylkesrådmann
- Det skal være politisk representasjon, utpekt av fylkesordfører, unntatt i spesielle tilfeller
- Rutiner for bruk av fullmakt
- Rutiner for informasjon tilbake til selskapene etter innkalling. Fylkesrådmann skal gi info til selskapet om hvem som møter. Oppnevnt representant må kontrollere innkallingen opp mot aktuell lovgivning og gi melding til selskapet om det er mangler
- Føringer/eierkrav: Møtende deltaker må ha inngående kunnskap om STFKs eierskapspolitikk, selskapets vedtekter og utarbeidet eierstrategi for selskapet.
- Tilbakerapportering - skjema for tilbakerapportering skal benyttes og sendes EU etter møtet

Det nevnte skjemaet for tilbakerapportering skal sikre at viktig utvikling i selskapet bringes tilbake til fylkeskommunen.

Eierstrategiene skal gi en konkret beskrivelse av hva STFK vil oppnå som eier. Strategiene skal sikre at eierrepresentanten har god innsikt i fylkeskommunens interesse for det aktuelle selskapet, slik at styringssignaler kan bringes inn for selskapet gjennom eierorganet. Det er utarbeidet en mal/prosedyre for utarbeidelse av denne strategien.¹⁵ Ifølge prosedyren skal følgende forhold omtales i strategien:

- Historisk bakgrunn for eierinteressen
- Prinsipper for vurdering av framtidig eierskap
- Kapitalbindingssynspunkt
- Oppfølgings- og investeringsbehov

¹⁴ FT-sak 25/09

¹⁵ FT-sak 78/10

- Virksomhetsområdets utvikling og risiko
- Samfunnsmessig betydning
- Lønnsomhet i dag og i fremtiden
- Overordnede styringssignaler til styrene (for eksempel miljø, likestilling eller etikk.)
- Selskapets vedtekter – behov for endringer
- Utbyttepolitikk:
- Selskapets kapitalstruktur – analyse av denne
- Styrehonorar
- Det rettslige ansvarsforhold mellom selskapsform og eier

4.3 Vurdering

Som nevnt over var eierskapsutvalget ment å ha en sentral rolle i arbeidet med eierskapsforvaltning. Det er grunn til å tro at ordningen med et eget eierskapsutvalg er egnet til å sette eierskap på dagsorden på politisk nivå, gjennom strategiske diskusjoner og god saksforberedelse for fylkestinget. Om eierskapsutvalget har fungert som forutsatt, vurderes i neste kap 5 under.

Det er videre grunn til å tro at ordningen med et eierskapsutvalg kan bidra til en profesjonalisering av eierskapsforvaltningen. Dette begrunner vi med at eierskapsutvalget har fått ansvar for å utarbeide flere prosedyrer, og at disse prosedyrene vil kunne bidra til en sikrere, mer forutsigbar og etterprøvbar eierskapsforvaltning i STFK.

Etter vårt syn har STFK ved eierskapsutvalget utarbeidet rutiner som dekker de relevante prosessene i eierskapsoppfølgingen. Eierstrategiene er egnet til å sikre at politiske styringssignaler og forventninger kommer fram til selskapet, og at eierinteressene utøves i eierorgan i tråd med fylkestingets forutsetninger, i tråd med KS' anbefaling nr 7. Rutinene er også egnet til å sikre at informasjonen fra selskapene kommer tilbake til politisk nivå, gjennom bruk av skjema for tilbakerapportering til eierskapsutvalget. Rutinene tillegger eierskapsutvalget ansvaret for å påse at det foretas strategiske vurderinger mellom møter i eierorgan. Rutinene er dermed egnet til å sikre god informasjonsflyt, forutsigbarhet og etterprøvbarhet for selskaper, eierrepresentanter og folkevalgte. Rutinene åpner for administrativ representasjon i eierorgan "i spesielle tilfeller". På dette punktet er de ikke i tråd med KS' anbefaling nr. 7.

Vår vurdering er at rutinene samlet sett likevel dekker de de anbefalinger KS har til godt eierskap, og de legger et godt grunnlag for eierskapsutøvelsen i STFK.

5 Følges rutinene?

Problemstilling: Forvaltes fylkeskommunens eierskap i praksis i tråd med disse rutinene?

I forrige kapittel vurderte vi de rutinene STFK har vedtatt for sin eierskapsforvaltning. Her vurderer vi om de følges i praksis.

5.1 Kriterier

Kriteriene for dette er de rutinene som fylkestinget har vedtatt. Rutinene beskrives over i kap 4.2.

5.2 Data

En sentral del av STFKs rutiner for eierskap er arbeidet i eierskapsutvalget. Et første spørsmål er derfor om eierskapsutvalget har fungert som forutsatt.

Gjennomgang av årsmeldingene fra eierskapsutvalget viser at utvalget har utført følgende oppgaver:

- Utarbeide oversikt over alle eierskap
- Utarbeide rutiner og prosedyrer
- Foreta sontring mellom politisk og administrativt eierskap i de ulike selskapene, å fordele ansvar for eierrepresentasjon

Medlemmene i utvalget sier i intervju at de er godt fornøyd med den jobben som er gjort i å skaffe tilveie oversikt over eierskap, og fordele ansvaret for representasjon mellom administrativt og politisk nivå, og mellom de ulike komiteene.

I innstillingen til fylkestingssaken der utvalget ble opprettet, heter det blant annet:

For å ha en tilfredsstillende oppfølging av sine eierinteresser, må fylkeskommunen sørge for å ha god kompetanse på kontroll og oppfølgingssiden i sin administrasjon. Den bør struktureres og samles på en annen og bedre måte enn i dag. For å sikre en profesjonell forvaltning av eierskapet på en effektiv måte foreslås det at det blir etablert et eierskapsutvalg. Et slikt utvalg bør ha ansvaret for å sikre en profesjonell forvaltning av eierrollen gjennom fortløpende oppfølging og evaluering av STFKs ulike eierskap, herunder sikre gode rutiner for planlegging av deltakelse i generalforsamling, oppfølging

av årsmelding, forestå forslag til styrerepresentasjon, tilbakerapporteringsrutiner fra generalforsamlinger, samt initiere eiermøter ved behov.¹⁶

Fylkesrådmannen sier at Jus- og innkjøpstjenesten har fått ansvar for å ivareta den administrative oppfølgingen, og at de har den kompetansen, herunder juridisk, som kreves for å ivareta denne rollen. Eierskapsutvalgets politiske medlemmer er enig i denne vurderingen, og sier at jus- og innkjøpstjenesten har gjort en god jobb med å utvikle grunnlaget for eierstyringen.

Leder for jus- og innkjøpstjenesten sier på sin side at det ikke har vært tilstrekkelig avklart om jus- og innkjøpstjenesten skulle ha en definert rolle i eierskapsforvaltningen. Hun har bidratt med forberedelse av en del saker til eierskapsutvalget etter konkrete forespørsler fra fylkesrådmannen, men dette arbeidet har vært ad hoc, og ikke som del av et delegert ansvar. Leder for jus- og innkjøp mener videre at forholdene ikke ligger til rette for at tjenesten kan ivareta denne oppfølgingen på en fullgod måte per i dag. Blant annet mangler tjenesten ressurser til å ta på seg slike oppgaver, og tjenesten får heller ikke den informasjonen som de er avhengig av for å kunne ivareta denne rollen. Jus- og innkjøpstjenesten får per i dag ingen informasjon fra eierrepresentantene eller andre om utvikling i selskaper, verken etter generalforsamling eller ellers. De får heller ingen informasjon når det skjer endringer i eierforhold eller opprettes nye eierforhold. Uten denne informasjonen mener leder for jus- og innkjøpstjenesten at det blir vanskelig å ivareta rollen som koordinator i eierskapsforvaltningen.

Som det framgår av fylkestingssaken, skulle eierskapsutvalget forvalte en fortløpende, strategisk oppfølging av eierskapene. Årsmeldingene og referat fra møte i eierskapsutvalget tyder på at utvalget i liten grad har foretatt strategiske vurderinger av eierskap. I praksis synes denne delen av arbeidet å begrense seg til å foreslå avvikling av enkelte eksisterende eierskap med liten betydning for STFK.

Fylkesrådmannen bekrefter at det opprinnelig var en ambisjon at eierskapsutvalget skulle ha en relativt hyppig møtefrekvens, for å ivareta denne forvaltningen. Fylkesrådmannen sier videre at denne ambisjonen var for ambisiøs. Ifølge fylkesrådmannen har eierskapsutvalget i praksis hatt ett møte årlig¹⁷, i forbindelse med forberedelse av

¹⁶ FT-sak 05/2008

¹⁷ Intervju med medlemmene i utvalget gir ikke noe entydig svar på hvor mange møter utvalget har hatt; noen mener det har vært flere. Vi har kun fått forelagt referat fra ett møte i utvalget.

årsmeldingen til behandling i FU og FT. Det er eierskapsutvalget selv som har ønsket at det skulle fungere på denne måten.

Fylkesrådmannen ser det ikke som nødvendig å samle eierskapsutvalget oftere enn en gang i året. Fylkeskommunen har eierskap i et stort antall selskaper, og eierskap i mange av dem er ifølge fylkesrådmannen marginale aktiviteter for fylkeskommunen. Da begrenser eierskapsutøvelsen seg i praksis til å møte opp på generalforsamling. Fylkesrådmannen ser det ikke som hensiktsmessig at eierskapsutvalget bruker mer ressurser på å følge opp slike eierskap. På den annen side sier fylkesrådmannen at STFK har en rekke viktige eierskap, som blir fulgt tett opp både politisk og administrativt, gjennom aktivt samarbeid og løpende kontakt. For disse selskapene forvalter STFK sitt eierskap aktivt og godt uavhengig av hvordan eierskapsutvalget fungerer.

Fylkesrådmannen mener det kan være behov for å ajourføre rutinene for eierskapsutvalget, slik at de blir mer i tråd med de gjeldende ambisjonene.

De politiske representantene bekrefter at eierskapsutvalget ikke har fungert i tråd med forutsetningene. Den ene representanten sier at utvalget har hatt en relativt passiv rolle, der oppgavene i praksis har begrenset seg til å gå gjennom oversikten over eierskap for å identifisere eierskap som kunne avvikles. Hun hadde en forventning om at utvalget i større grad skulle gjøre strategisk vurderinger av eierskapene, og diskutere hvordan de kunne brukes som verktøy i den politiske og administrative forvaltningen i fylket.

Den ene representanten mener at størrelsen på utvalget, sammensetningen og den administrative støtten gjorde at alt lå til rette for at utvalget kunne jobbe aktivt med strategisk tenkning rundt eierskap, og dermed legge et godt grunnlag for de politiske beslutningene som uansett må fattes i komiteene og FU/FT. Hun sier at dette arbeidet ikke har vært prioritert fra utvalgsmedlemmene og fylkesrådmannen.

Den andre representanten ser det ikke som utvalgets rolle å drive strategisk arbeid med eierskapene, fordi dette i praksis er utøvelse av politikk, og at det dermed bør ligge til komiteene. Etter hans syn er det mest fornuftig at utvalget innehar en koordinatorrolle, og at det per i dag har funnet en fornuftig form.

I retningslinjer for deltagelse i generalforsamling¹⁸ heter det at eierrepresentanten i det enkelte selskap skal benytte utarbeidet skjema for tilbakerapportering fra generalforsamling, og sende dette til eierskapsutvalget. Dette prinsippet ble vedtatt igjen av fylkestinget i juni 2010. Fylkesrådmannens inntrykk er at dette skjemaet brukes av eierrepresentantene. De politiske medlemmene i eierskapsutvalget sier at det rapporteres fra generalforsamling, men det er noe uklart om det konkrete skjemaet brukes. Vi har ikke funnet noen utfylte skjema for tilbakerapportering fra generalforsamling.

Intervjuene viser uansett at prinsippet om tilbakerapportering skal sendes til eierskapsutvalget, ikke er fulgt opp. Ifølge fylkesrådmannen skyldes det i hovedsak eierskapsutvalgets møtetykvens. Praksis i dag synes å være at tilbakerapportering eller protokollen fra generalforsamling legges fram som referatsak i FU.

I denne sammenheng kommenterer en av eierskapsutvalgets medlemmer at rapporter fra generalforsamling har fått et noe skjematisk preg, der fokus først og fremst er på om opplysningene til Brønnøysundregisteret stemmer.

Fylkesrådmannen sier at det opprinnelig var en ambisjon at alle innkallinger skulle legges fram for politisk behandling før generalforsamlingene. Dette kunne ha sikret en god mulighet for eierrepresentantene til å ta med seg styringssignaler til selskapene. Dette viste seg å være vanskelig av flere grunner: for det første har det variert veldig hvem som har mottatt innkallingene og hva som har skjedd med dem videre, og for det andre er det ofte for kort tidsrom fra innkalling kommer til møtet avholdes, til at det er mulig å foreta politisk behandling.

Rutinene for behandling av innkalling til generalforsamling har vært oppe til politisk behandling flere ganger. Rutinen er at innkallingen, uavhengig av påført mottaker, journalføres og sendes fylkesordfører ved fylkesrådmann, som så fordeler dem videre til eierrepresentanten. Ifølge fylkesrådmannen jobber administrasjonen fremdeles med å bedre oppfølgingen av disse rutinene. Per i dag er ikke praksis i tråd med rutinen. Ifølge fylkesrådmannen er litt av grunnen til at dette er problematisk at selskapene adresserer innkallingene feil, blant annet direkte til eierrepresentanten.

Leder for jus- og innkjøpstjenesten sier at hennes inntrykk er at mange av de overnevnte rutinene ikke brukes som forutsatt, og at en av grunnene til det er at de har manglet

¹⁸ Vedtatt FT-49/09

tilstrekkelig forankring hos de som skal bruke dem. Hun sier at en mer dedikert administrativ ressurs kanskje kunne ha fulgt opp bruken tettere, og dermed vært en pådriver for at rutinene ble fulgt i større grad.

5.3 Vurderinger

Eierskapsutvalget og jus- og innkjøpstjenesten har gjort en nødvendig jobb med og skaffe til veie oversikt over alle eierinteresser, avhende de som kunne avhendes og strukturere og fordele ansvar for representasjon.

Ved opprettelsen av eierskapsutvalget var likevel tanken at utvalget skulle ivareta en kontinuerlig, strategisk vurdering av fylkeskommunens eierskap. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette prinsippet kan fungere når eierskapsutvalget har møter så sjelden som det har hatt. Intervju med utvalgets medlemmer viser også at de kan ha hatt noe forskjellig ambisjonsnivå, men vårt inntrykk er samtidig at ingen har prøvd å løfte utvalgsarbeidet til det nivået som var forutsatt ved opprettelsen.

Vi oppfatter det slik at jus- og innkjøpstjenestens rolle i dette arbeidet er for dårlig avklart. Det hadde etter vårt syn vært fornuftig med en dedikert administrativ ressurs til å følge opp dette arbeidet. Vi har ikke grunnlag for å si om jus- og innkjøpstjenesten er egnet til å ivareta denne rollen, men vi har inntrykk av at det arbeidet de har gjort så langt med å samle informasjon og utvikle rutiner, har vært godt.

For at utvalget skulle kunne ha en så sentral posisjon som forutsatt, var det utarbeidet noen rutiner som skulle sikre utvalget innsikt i all relevant utvikling i selskapene. Blant annet skulle rapporter fra generalforsamlinger sendes til utvalget. Dette har ikke skjedd. Referat fra generalforsamlinger er derimot lagt fram som referatsaker i fylkesutvalget. For at eierskapsutvalget skal kunne ivareta funksjonen som en samlende aktør i eierskapsforvaltningen, er det viktig at utvalget er orientert om hva som skjer i selskapene. Per i dag sitter medlemmene i eierskapsutvalget også i fylkesutvalget, og de vil dermed få kjennskap til referat fra generalforsamling gjennom sitt arbeid her.

Et annet sentralt element i fylkeskommunens system for eierskapsforvaltning, er eierstrategiene. Disse skal blant annet sikre at fylkeskommunens signaler når fram til selskapene. Som nevnt er det utviklet veldig få eierstrategier for konkrete selskap.

Fylkeskommunen har fremdeles utfordringer med å sikre at rutinene for innkallinger til generalforsamling følges. Ifølge rådmannen skyldes dette særlig at selskapene adresserer

innkallinger feil. Rutinene gjelder uttrykkelig “uavhengig av påført mottaker”, så disse rutinene bør være egnet til å systematisere behandlingen av innkallingene selv om selskapene adresserer feil. Fylkesrådmannen bør arbeide videre for å sikre at denne rutinen følges av alle.

Oppsummert er vårt inntrykk at det systemet med prosedyrer som har blitt utarbeidet siden 2008, som skulle sikre en profesjonell, strukturert og forutsigbar eierskapsforvaltning i STFK, i hovedsak ikke er fulgt opp.

Det kan være mange grunner til at det har blitt slik, og intervjuene tyder på at det kan være flere mulige årsaksforklaringer. De mest sentrale er:

- Systemet har ikke hatt god nok forankring blant de som skulle bruke det
- Eierskapsutvalget har ikke prioritert arbeidet
- Det er ikke avklart en dedikert administrativ ressurs som er egnet til å koordinere forvaltningen, støtte eierskapsutvalget og følge opp bruken av rutinene

I tillegg sier fylkesrådmannen at systemet i seg selv kan ha vært for ambisiøst, og at det er grunnen til at det ikke har fungert. Det er opp til fylkeskommunen hvordan den velger å organisere og strukturere sin eierskapsforvaltning. Per i dag kan vi i alle fall konkludere med at den ikke skjer i tråd med fylkestingets vedtak.

6 Konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

1. Har STFK tilstrekkelig tydelige formål med sine eierskap?

Fylkeskommunen har god oversikt over sine eierskap. Årsmeldingen fra eierskapsutvalget oppfyller de mest grunnleggende av KS' anbefalinger til generelle Eiermeldinger, men årsmeldingen sier lite om hva fylkeskommunen vil med de enkelte selskapene. I tillegg er det i liten grad utarbeidet konkrete eierskapsstrategier for å utdype dette. Vi kan derfor ikke se at STFK har tilstrekkelig tydelige mål med sine eierskap.

2. Har STFK tilstrekkelige rutiner for å følge opp sine eierskap, i tråd med aktuelle lover og normer for godt eierskap?

Fylkeskommunen har etter vårt syn utarbeidet et godt sett med rutiner og prosedyrer, som burde være et godt utgangspunkt for å sikre en god, aktiv og profesjonell eierskapsforvaltning.

3. Forvaltes STFKs eierskap i praksis i tråd med disse rutinene og gjeldende regler og normer for god Eierstyring?

STFKs eierskap forvaltes i praksis ikke i samsvar med de vedtatte rutinene. Det gjelder særlig eierskapsutvalgets rolle, utvikling av en dedikert administrativ ressurs, og behandling av innkallinger til generalforsamling, rapporter fra generalforsamling og eierskapsstrategier.

6.2 Anbefalinger

Denne undersøkelsen har vist at eierskapsforvaltningen i STFK ikke skjer i tråd med de rutinene fylkestinget har vedtatt. Samtidig sier fylkesrådmannen i intervju at rutinene har vært for ambisiøse, og medlemmer i eierskapsutvalget bekrefter at utvalget ikke har prioritert å fungere så aktivt som forutsatt. Uansett hvordan eierskapsforvaltningen organiseres, er det noen forhold som må være helt sentrale. Vi anbefaler derfor fylkeskommunen å:

- Etablere klare og synlige mål for alle eierskap
- Følge rutinene som skal sikre at STFKs styringssignaler kommer fram til selskapene, og at informasjon fra Eierorganet kommer tilbake til STFK

Kilder

Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper, Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget 2007

Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene, Arbeidsrapport nr 7 2008, Telemarksforskning på oppdrag fra KS

Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, KS Eierforum, februar 2011

Meld. St. 13 (2010 – 2011) Aktivt eierskap

85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, KRD 2009



Postadresse: Postboks 216, 7302 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no