

EIERSKAPSKONTROLL
OrbitArena AS

**EIDSVOLL, HURDAL, NANNESTAD
OG ULLENSAKER KOMMUNE**

SEPTEMBER 2017

INNHold

1 Sammendrag og anbefalinger	1
Formål og problemstillinger	1
Revisjonens samlede vurderinger	1
Ordførernes og styreleders uttalelser	2
Revisjonens anbefalinger	3
2 Innledning	5
2.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger	5
2.2 Metode	6
3 Om OrbitArena AS	8
3.1 Innledning	8
3.2 Historikk	8
3.3 Drift i dag	8
3.4 Styresammensetning	8
3.5 Økonomi	9
3.6 Nye rammebetingelser for arbeidsmarkedsbedriftene	9
4 KS 21 anbefalinger for god eierstyring	10
4.1 Innledning	10
4.2 KS 21 anbefalinger for god eierstyring	11
4.3 Vurdering	13
5 Eierstrategi og selskapsstrategi	14
5.1 Innledning og problemstilling	14
5.2 Bakgrunn	15
5.3 Status i dag	15
5.4 Vurdering	16
6 Eierskapsforvaltningen i den enkelte kommune	17
6.1 Innledning	17
6.2 Kontrollkriterier	17
6.3 Kommunenes politiske forankring av generalforsamlingssakene i folkevalgte organ i den enkelte kommune	18
6.3.1 Vedtektsfestede frister for saksdokumenter til eiermøte	18

6.3.2	Eidsvoll kommune	19
6.3.3	Hurdal kommune	20
6.3.4	Nannestad kommune	21
6.3.5	Ullensaker kommune	22
6.4	Samlet vurdering	23
1	Vedlegg - Kontrollkriterier	25
1.1	Innledning	25
1.2	Aksjeloven	25
1.3	Lov og forskriftskrav for arbeidsmarkedsbedrifter	27
1.3.1	Kravene til arbeidsmarkedsbedriftene i lov og forskrift	27
1.3.2	Nærmere om kravspesifikasjon fra NAV	28
1.4	Anbefalinger for god eierstyring	28
1.4.1	Generelt om eierstyringsprinsipper	28
1.4.2	Nærmere om Eiermeldinger	29
1.4.3	Om Eiermeldingen på Øvre Romerike	30
1.4.4	Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes	31
1.5	Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune	33
1.6	Kriterier	35
2	Vedlegg – Revisjonsberetning	37
3	Vedlegg – Litteraturliste	40
	Figurliste	41

1 SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Formål og problemstillinger

Formålet med selskapskontrollen er å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i OrbitArena AS utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger. Revisjonen har satt opp følgende problemstillinger:

Problemstilling 1

Er det utarbeidet en egen eierstrategi for selskapet og har selskapet utarbeidet selskapsstrategi innenfor rammen av denne?

Problemstilling 2

I hvilken grad følger kommunen kontroll med sine eierinteresser i OrbitArena AS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?

Problemstilling 3

- a) Har kommunen tilstrekkelige rutiner som sikrer folkevalgt forankring i egen kommune av viktige og prinsipielle saker som skal avgjøres på generalforsamling/representantskap i selskapene?
- b) Har eventuelle rutiner blitt fulgt i praksis forut for generalforsamlinger i OrbitArena AS?

Revisjonens samlede vurderinger

Det foreligger per i dag ingen fullverdig og omforent eierstrategi for OrbitArena AS utover det som kan utledes av de generelle prinsippene i ØRUs eierpolitikk og selskapets vedtekter. Selskapets eksisterende strategiske plan er tuftet på dette.

Revisjonens undersøkelser viser at arbeidet med å utarbeide en felles eierstrategi har kommet langt, og at dette er ventet avsluttet i nær fremtid. I lys av de strategiske problemstillinger selskapet står overfor er ferdigstilling av eierstrategien etter revisjonens syn av stor betydning. Denne vil utgjøre en vesentlig forutsetning for hvilke rammer selskapets drift skal innrettes etter fremover. Det er videre bragt på det rene at selskapet avventer ytterligere revidering av sine strategiske mål inntil eierstrategien er endelig.

Slik revisjonen ser det er det positivt at avslutningen av eierstrategien er nært forestående og at det fra styrets hold blir bekreftet at selskapets strategiske mål vil innrettes etter de føringer som gis i eierstrategien. En utvikling av eksisterende eierføringer anses helt sentralt for at selskapet skal kunne etablere en strategisk retning og løse de problemstillinger det per i dag står overfor.

Revisjonens gjennomgang viser at flere av kommunene har utfordringer med å gjennomføre en folkevalgt forankring av saker forut for generalforsamling, fordi sakspapirene blir mottatt med for kort frist før selve møtet. Dette kan enten skyldes at selskapet sender sakspapirene for sent ut og/eller kommunens mangel på egne interne rutiner. Revisjonen vurderer det slik at eierne selv kan endre vedtektene og sette en frist for utsendelse av generalforsamlings sakene slik at det muliggjør folkevalgt forankring i kommunene.

Revisjonen har stilt som krav i denne undersøkelsen at kommunen skal ha nedfelt rutiner som sikrer politisk forankring av saker som skal opp til behandling i generalforsamling/representantskap. Se figur 1 «eierstyringsløyfen» under punkt 6.2. Revisjonens undersøkelse avdekket vesentlige forskjeller på fullstendighet og formalisering av kommunenes interne rutiner på dette feltet. Det spenner fra en kommune som har sine rutiner skriftlig nedfelt i sin internkontroll, mens en annen kommune ikke har rutiner og den folkevalgte forankringen har vært bygget på mer uformell kontakt. Gjennomgang av den enkelte kommune finner du under punkt 6.3.

Revisjonen har i denne undersøkelsen også etter gått om det faktisk har skjedd en folkevalgt forankring, slik rutinen tilsier, når det gjelder selskaps-sakene tilknyttet OrbitArena. Revisjonens funn viser at ingen av kommunene har klart å fange opp absolutt alle selskaps sakene til folkevalgt forankring for årene 2015, 2016 og 2017.

Revisjonen er klar over, som tidligere påpekt, at dette kan skyldes for sent innkommet selskapsdokumenter fra OrbitArena, og ikke kommunenes manglende interne rutiner alene. Revisjonen velger likevel å peke på viktigheten av at eierkommunene arbeider videre med å få på plass gode interne rutiner, gjerne som del av sitt internkontrollsystem, for å forankre utførelsen av eierrollen i det enkelte selskap. Ansvarlig kommunal eierstyring forutsetter gode interne rutiner som følges opp i praksis.

Revisjonen vil tilslutt påpeke at styret må sørge for å registrere seg i KS styrevervregisteret. Utover dette vurderer revisjonen det slik at KS 21 anbefalinger er i all hovedsak fulgt opp

Ordførernes og styreleders uttalelser

Rapporten ble sendt på høring til styreleder og ordførerne via e-post den 24.8.2017, med svarfrist 8.9.2017.

Eidsvoll kommune

I telefonsamtale 11.9.2017 hadde ordføreren ingen kommentarer/tilbakemeldinger i forhold til rapportens innhold. Han bekreftet at man kjenner seg igjen i utfordringene.

Hurdal kommune

Ordføreren ga tilbakemelding om en mindre rettelse med hensyn til Hurdal som er ivaretatt.

Nannestad kommune

Ordføreren ga tilbakemelding i e-post datert 27.9.2017 om mindre rettelser som er hensyntatt. Videre uttalte ordføreren vedrørende revisjonens anbefaling for Nannestad (anbefaling side 6 jfr. pkt. 6.3.4):

Vi tar anbefalingen til etterretning. Vi ser det likevel som viktigst at sakene fra selskapene faktisk sendes til og mottas i kommunens dokumentsenter slik at de kan bli gjennomgått og forberedt til politisk behandling enn at rutinen står nedfelt internt hos oss. Det innebærer en forventning om at selskapene skal sender ut sakspapirer etter de frister som er nedfelt i selskapsavtalen og/eller i eierstrategien.

Ordføreren påpekte videre:

Som revisjonsrapporten viser, har det vært og er tidvis fortsatt, en utfordring at utsending av sakspapirer fra ulike selskaper kommer så sent før møtene at det ikke er mulig å verken forberede eller møtebehandle saker til representantskapsmøter i IKS-ene og generalforsamlinger i AS-ene. Det gjør det heller ikke enklere dersom sakspapirer kun sendes til møtedeltakerne. For OrbitArenas generalforsamling i 2016 ble derfor sakspapirene sendt til vårt postmottak av møtorepresentanten og journalført etter at møtet hadde funnet sted. Det går fram av journalpostens datering vs møtedatoen. Det ser ut til at det er det samme for Ullensaker kommune (punkt 7.3.5). De sakene det henvises til her, er vel snarere å betrakte som saksprotokoller enn styringsdokumenter.

Avslutningsvis uttalte ordføreren: «Jeg forventer at man slutter å sammenligne epler og pærer når man vurderer de enkelte kommunenes eierstyring».

Ullensaker kommune

I e-post fra ordføreren datert 12.9.2017:

Lest igjennom rapporten og ser at Ullensakers prosess er tatt inn i forhold til hvordan vi sikrer forankring og behandling av saker om selskapet. Videre synes det som om revisjonen har synliggjort behov for mer struktur hos eierkommunene og selskapets behov for å få på plass selskapsstrategien. En oppgave styret er i gang med og som har vært tema på siste eierskapsmøte som var positivt i forhold til felles forståelse mellom styret og eiere.

Ullensaker kommune har forankret sin eierstrategi i kommunestyret med vedtak fattet 05.09.17. Vi har også oppfordret øvrige kommuner i regionen om å se på vår strategi med tanke på felles implementering for felles eierskap.

Styreleder

I e-post fra styreleder datert 13.9.2017 var det mindre fakta-endringer som er innarbeidet i rapporten. For øvrig uttrykket hun at rapporten ser bra ut og ønsket tilsendt kopi av endelig rapport.

Revisjonens anbefalinger

Følgende anbefalinger gjelder for alle fire kommuner:

- Eierne bør sørge for å ferdigstille en fullverdig og omforent eierstrategi for OrbitArena AS.

- Eierne bør sørge for å endre selskapets vedtekter for å sikre at sakspapirer til generalforsamlingen foreligger i god tid slik at det muliggjør folkevalgt forankring i den enkelte kommune.

Følgende anbefaling gjelder for Hurdal og Eidsvoll:

- Eierne (kommunene) bør sørge for å få på plass skriftlige interne rutiner som sikrer at saker til behandling i generalforsamlingen/representantskapet undergis folkevalgt forankring i kommunen.

Følgende anbefaling gjelder for Nannestad:

- Eieren (kommunen) bør nedfelle eksisterende rutine skriftlig for å styrke sin internkontroll.

Jessheim, 19.9.2017



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



for Øyvind Schage Førde
advokat

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for selskapskontrollen er plan for selskapskontroll i kontrollperiode (2017-2020). Bestillingen i de respektive kontrollutvalg ble foretatt i Ullensaker 15.2.2017, Nannestad 18.2.2017, Hurdal 31.1.2017 og Eidsvoll 13.0.2017.

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

Kontrollen skjer innenfor rammene av kommuneloven og kontrollutvalgforskriften. Selskapet har private eiere, noe som betyr at den innsynsretten etter kommuneloven § 80 med hensyn til i selskapsinformasjon fra administrasjon og revisor, ikke gjelder i denne kontrollen.

Denne selskapskontrollen har derfor som formål å gjennomgå og vurdere om kommunenes eierinteresser i OrbitArena AS utøves i samsvar med kommunestyrenes vedtak og forutsetninger.

Kontrollen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1	Kriterier
Er det utarbeidet en egen eierstrategi for selskapet og har selskapet utarbeidet selskapsstrategi innenfor rammen av denne?	<p>Den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor det formål, rammer og de forventinger som er satt fra eiernes side og skal ivareta eiernes interesser med selskapet.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Er eiernes formål og forventinger (eierstrategi) til selskapet samordnet og tydelig kommunisert til selskapet? ➤ Selskapet bør ha en selskapsstrategi som er i tråd med de rammene eierne har lagt
Problemstilling 2	Kriterier
I hvilken grad følger kommunen kontroll med sine eierinteresser i OrbitArena AS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

Problemstilling 3	Kriterier
<p>a) Har kommunen tilstrekkelige rutiner som sikrer folkevalgt forankring i egen kommune av viktige og prinsipielle saker som skal avgjøres på generalforsamling/representantskap i selskapene?</p> <p>b) Har eventuelle rutiner blitt fulgt i praksis forut for generalforsamlinger i OrbitArena AS?</p>	<p>Til a)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen skal ha nedfelt rutiner som sikrer politisk forankring i egen kommune av saker som skal opp til behandling i generalforsamling/representantskap. ➤ Eierne må sørge for at selskapsavtalen/vedtektene sikrer frister for når saksdokumentene til eiermøte sendes ut, slik at det er praktisk mulig å forankre sakene i den enkelte eierkommuner <p>Til b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Om kommunen har en rutine så skal denne være fulgt i sakene, om ikke forventes det at eierrepresentanten har sørget for forankring på egnet måte.

Rapporten er delt inn i seks kapitler der vi i kapittel fire foretar en overordnet kontroll av KS anbefaling for god eierstyring. Deretter går vi i dybden på to tema som revisor mener er særlig viktig for eieroppfølgingen i kapittel fem. Dette dreier seg om eierstrategi og selskapsstrategi for OrbitArena AS. I kapittel seks går vi nærmere inn på folkevalgt forankring av eierstyringen i den enkelte kommune.

2.2 Metode

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

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

Rapporten bygger på informasjon fra eierne ved ordførerne i eierkommune og styret ved styreleder samt åpne kilder som Brønnøysundregistrene (foretaksregisteret), www.purehelp.no, www.proff.no, mv. Bruken av kilder utover informasjon fra eierne er gjort for å sikre at eierstyringen også er omsatt i praksis. Det presiseres at det ikke er hentet informasjon fra de private eierne og Akershus Fylkeskommune.

Ettersom vi denne gangen ikke har hatt adgang til å involvere administrasjonen i vårt arbeid, vil rapporten ikke i samme grad som normalt kunne vurdere om eierviljen etterleves i virksomhetens daglige drift. Vår tilnærming vil derfor i større grad enn normalt være på eieroppfølgingen, herunder hvordan den enkelte eier følger opp (se kapittel seks) og hvordan eierne samarbeider om

eieroppfølgingen (se kapittel fem). I tidligere rapporter har vi beskrevet de ulike eierkommunenes rutiner for oppfølging av eierskapet. I tillegg til dette vil vi denne kontrollen foreta en avsjekk av om disse rutinene faktisk etterleves.

Når det gjelder informasjonen fra eierne og styret har dette vært gjennomført ved møter hvor vi har utarbeidet en felles intervjuguide for ordførerne (eierrepresentantene i generalforsamling) og en egen for styrets leder. Disse guidene ble utarbeidet med utgangspunkt i KS anbefalinger for eierstyring, selskapsinformasjon som årsberetning etc. og informasjon fra Ullensaker kommunen relatert til utarbeidelse av ny eierstrategi for selskapet.

I tillegg er det innhentet informasjon fra kommunene (fra ansatte som ivaretar en eierstyringssekretariatfunksjon i kommunen) om hvordan saker knyttet til OrbitArena AS er håndtert internt for å ivareta eierstyringen av selskapet. Vi har også innhentet informasjon fra øvre-kommunenes eierstyringssekretariat ved Anne Grete Fagerli.

Når det gjelder kriterier følger en fullstendig behandling av disse som vedlegg til rapporten. Vi har allikevel undergitt en kort redegjørelse for noen sentrale kriterier i det enkelte kapittel der vi anser dette viktig for å kunne øke forståelsen for de problemstillinger som berøres.

Rapporten har vært på høring blant eierne, og styreleder, også dette for å sikre et så korrekt bilde som mulig av selskapet og eierstyringen.

3 OM ORBITARENA AS

3.1 Innledning

OrbitArena AS er et aksjeselskap hvor aksjemajoriteten eies av kommunene Ullensaker, Eidsvoll, Nannestad og Hurdal, samt Akershus fylkeskommune. På eiersiden finner man også private bedrifter og organisasjoner med DNB som den største aksjonæren. Selskapets hovedkontor er på Jessheim, med avdelinger i Eidsvoll og Ullensaker kommune.

OrbitArena AS' hovedoppgave er å drive yrkesmessig attføring som godkjent tiltaksarrangør for NAV. Det skjer gjennom arbeidstrening og kvalifisering med fokus på å formidle til ordinært arbeid eller utdanning. I tillegg tilbys arbeidsavklaring for videre utdanning, attføring og/eller yrkesvalg. Grunnlaget for attføringsvirksomheten er produksjon og annen næringsvirksomhet som kan sysselsette arbeidstakerne.

3.2 Historikk

OrbitArena AS ble opprettet i 1968 som Eidsvoll Industri A/S for å drive «... fabrikkasjon, omsetning og annen virksomhet som kan øke mulighetene for sysselsetting av yrkesvalghemmede», se OrbitArenas webside (www.orbitarena.no). Frem til midten av 1990-tallet var hovedfokuset arbeidstrening i industriproduksjonen.

3.3 Drift i dag

OrbitArena AS tilbyr arbeidsrettede tiltak for jobbsøkere som søkes inn via NAV og noe rekruttering/bemanning opp mot ordinære arbeidsgivere. For NAV tilbys tiltakene arbeidsforberedende trening (AFT), funksjonsvurdering, jobb og muligheter, tilrettelagt arbeid (TA) og varig tilrettelagt arbeid (VTA). Attføringsarbeidet gjennomføres som teoretisk og praktisk opplæring innenfor relevante arbeidsområder i ordinært arbeidsliv.

For arbeidsgivere tilbys bistand til sykeoppfølging, omstilling og/eller rekruttering. I tillegg finnes produkter og tjenester som OrbitArena Catering, Jobbfrukt, lager og distribusjon, pakking og montering, bokplast og tidligere Ankertunet barnehage. OrbitArena tilbyr også kurs som for eksempel båtførerprøven, fagbrev/kompetansebevis og norskopplæring for fremmedspråklige.

Selskapet hadde 109 ansatte per juni 2017.

3.4 Styresammensetning

Styret består per juni 2017 av:

- Styrets leder: Ine Foss (f 1968)
- Nestleder: Lars Rovik Ødegård (f 1956)
- Styremedlem: Bjørn Arne Skogstad (f 1961)
- Styremedlem: Ingrid Oddveig Tveit (f 1948)

- Styremedlem: Siriann Grenness Haga (f 1960)
- Styremedlem: Bjørn Arild Stenrud (f 1964)
- Styremedlem: Per Kristian Trøen (f 1963)
- Varamedlem: Anette Struve Øistad (f 1961)
- Varamedlem: Tron Erik Hovind (f 1956)
- Varamedlem: Jan Atle Holtet (f 1973)
- Varamedlem: Therese Sæberg (f 1980)

Daglig leder er Hanne I. Hystad Ulsletten

3.5 Økonomi

Nedenfor følger en oversikt over selskapets nøkkeltall for de siste to år. Det presiseres at selskapets har et vedtektsfestet forbud mot utbytte. Tallene bør således ses i lys av at formålet med driften er å sikre et best mulig resultat av arbeidsmarkedsarbeidet, ikke en størst mulig økonomisk avkastning til eierne. For ordens skyld vedlegges også revisors beretning for 2016, se vedlegg 2.

Nøkkeltall	2016	2015
Sum totalinntekt	59 840 064	70 797 894
Driftsresultat	974 962	2 561 838
Ordinært resultat	-106 785	3 062 218
Egenkapital	85 925 125	82 842 321

3.6 Nye rammebetingelser for arbeidsmarkedsbedriftene

I 2014 ble det fattet statlig vedtak om en ytterligere og omfattende konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltakene. Konsekvensene av dette ble synliggjort i 2015.

I 2016 hadde OrbitArena en omsetning på 59,8 MNOK, se *OrbitArena AS årsberetning 2016*. Det er en reduksjon på 11 MNOK sammenlignet med 2015. Videre hadde selskapet et underskudd på 106.785 NOK i 2016. Ifølge beretningen skyldes fallet i omsetningen endringer i rammebetingelsene knyttet opp mot selskapets største kunde (NAV). Selskapet gjennomførte derfor organisatoriske tilpasninger og kostnadsreducerende tiltak for å tilpasse organisasjonen markedets endrede rammebetingelser. Videre har selskapet ytterligere tilpasset seg ved å videreutvikle utføringstilbudet og bredden i tjenestetilbudet.

4 KS 21 ANBEFALINGER FOR GOD EIERSTYRING

4.1 Innledning

I dette kapitlet besvares problemstilling to: I hvilken grad følger kommunen kontroll med sine eierinteresser i OrbitArena AS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?

Problemstilling 2	Kriterier
I hvilken grad følger kommunen kontroll med sine eierinteresser i OrbitArena AS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?	<ul style="list-style-type: none">➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

4.2 KS 21 anbefalinger for god eierstyring

Nr	Anbefaling	Funn
1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte	Alle ØRU-kommunene møtte med representanter for politisk og administrativ ledelse til seminar ved Hurdalsjøen Hotell i mai 2017. Videre beskriver kommunene varierende opplæring av og informasjon til folkevalgte styremedlemmer. En av kommunene gjennomførte opplæring i mai 2017 med utvidet formannskap som møtte alle kommunene. En kommune deltok for to år siden via ØRU. En tredje kommune beskrev at man ikke har noen fast praksis men har tidligere gjennomført opplæringen. En fjerde kommune viste til generell opplæring som gjennomføres for formannskapet og/eller generalforsamlingen. Det kan synes som om man gjennomgående benyttet KS-opplæringspakken.
2	Vurdering og valg av selskapsform	IA
3	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet	IA
4	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	ØRU har utformet «Eierpolitikk vedtatt for kommunene i ØRU» vedtatt i ØRU-styret 19.5.2014 og «Felles Eiermelding 2014 for kommunene på Øvre Romerike (ØRU)» vedtatt i ØRU-styret 19.5.14. I vedlegg 1 finner man oversikt over eksisterende samarbeid på Øvre Romerike som beskriver type selskap og formål, eierkommuner samt styringsform og styringsorganer. OrbitArena AS er inkludert i oversikten og dekker ikke Eiermeldingens minstekrav i KS anbefalingen.
5	Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	Selskapets vedtekter er datert 20.05.2015. Eierne og selskapet utarbeider en selskapsstrategi; «Eierstrategi for OrbitArena AS 2016-2019» som ikke er ferdigstilt.
6	Gjennomføring av Eiermøter	Ifølge styreleder avholdes et Eiermøte per år og løpende lokale møter. Eierstrategien som utarbeides skal gi retningslinjer. Kommunene bekreftet årlige Eiermøter som ble gjennomført for første gang i 2016. Eierne varsles i forkant av Eiermøtene.
7	Sammensetning og funksjon av Eierorgan	Se kapittel 6.

Nr	Anbefaling	Funn
8	Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter	Ordinær generalforsamling gjennomføres hvert år. Selskapets vedtekter, datert 20.05.2015, har ingen innkallingsfrist som gir kommunene tid til å behandle aktuelle saker før generalforsamlingen. I styreinstruksen, datert 22.11.2016, punkt 1.3 skal styret innkalle til «generalforsamling i henhold til selskapets vedtekter». Selskapet skal følge aksjelovens fristregler. Se nærmere om dette i kapittel 6.
9	Sammensetningen av styret. Eiers krav til profesjonelle styrever i kommunal sektor	I selskapets vedtekter § 6 a) beskrives styrets sammensetning. I § 6 b), om valgkomiteén, nomineres styremedlemmer inn og valgkomiteén gir vedtaksforslag. Valgkomiteén har utarbeidet seks kriterier (tidligere ti) som ivaretar styrets samlede kompetanse. Ifølge kommunene definerer ØRU-eiermeldingen/eierne kriterier for valg og sammensetning av styret. Styret skal være et kompetansestyre og fokus er styremedlemmenes kunnskap, ikke geografisk eller politisk tilhørighet. ØRU henter aktuelle kandidater fra næringslivet - slik håper man å få på plass gode og kompetente styrever i selskapene de eier.
10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap	Selskapets vedtekter § 6 b) beskriver valgkomiteéns oppgaver. Valgkomiteéns mandat ble vedtatt på generalforsamlingen 22.05.2013, sak 10.
11	Kjønnsmessig balanse i styrene.	Styrets sammensetning oppfylder kravene til kjønnsfordeling i asl § 20-6 jf. kml § 80 a. Se årsmelding 2015/16 under «Likestilling».
12	Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene	Styreinstruks for OrbitArena AS er datert 22.11.2016. Tidligere styreinstruks var retningsgivende og ble etterlevd av styret. Ifølge styreleder er ny og oppdatert styreinstruks tydelig og konkret i samsvar med dagens formål. Styret foretar en årlig egevaluering jf. styreinstruks 1.5. Styreleder opplyste om egevalueringen som rapporteres videre til eier via generalforsamlingen hvert år. Styret benytter malen til Akershus fylkeskommune. Evalueringen fungerer godt for å kommunisere viktige problemstillinger fra styret til eierne. Evalueringen følges opp av eierne og ønsket er tettere dialog/oppfølging fra eierne som benytter selskapets tjenester. De siste to til tre år har det fra eiernes side bedret seg. Virksomheten gjennomfører årlige styreseminar, representanter fra de ansatte får tilbud om ekstern styreopplæring.. Ifølge styreinstruks punkt 2.2 har styret en «årsplan».
13	Styresammensetning i konsernmodell	IA

Nr	Anbefaling	Funn
14	Oppnevning av vararepresentanter	Ivaretas av valgkomitéen.
15	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene	Ivaretatt.
16	Godtgjøring av styreverv	Generalforsamlingens protokoll datert 11.5.2017, sak 4, ble styrets honorar indeksregulert (honoraret ble òg endret i 2013 og 2010).
17	Registrering av styreverv	Styrets medlemmer er registrert i Brønnøysundregisteret, men ikke på www.styrevervregisteret.no
18	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	NHOs medlemsorganisasjon «Arbeid og Inkludering»
19	Utarbeidelse av etiske retningslinjer	I «Utkast til eierstrategi datert 30.5.2017» under «Etikk» finner man forslag til «Kommunale prinsipper for etikk» og «Utarbeide etiske retningslinjer/rutiner for varsling, korrupsjon, mislighold og økonomisk utroskap». I «Utkast eierstrategi 2016-2019» under «Selskapets sosiale ansvar» finner man forslag til etiske regler for selskapet; FN Global Impact, etiske regler jf. Akershus fylkeskommunes etiske regler jf. overordnede prinsipper om eierstyring, samsvar med forretningsstrategi og virksomhetsutvikling, OECD retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel og internkontroll: Tiltak, rutiner og systemer. På selskapets websider finner man etiske retningslinjer for brukerne under fanen; Jobbsøker > Velkommen til oss > Oppstart i OrbitArena.
20	Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak	IA
21	Utøvelse av tilsyn og kontroll	

4.3 Vurdering

Revisjonen vurderer det slik at KS 21 anbefalinger er i all hovedsak fulgt opp. Revisjonen vil likevel peke på at styret må sørge for å registrere seg i KS styrevervregisteret. Når det gjelder eierstrategi blir dette behandlet i kapittel 5. For folkevalgt forankring i den enkelte kommune er dette behandlet i kapittel 6.

5 EIERSTRATEGI OG SELSKAPSSTRATEGI

5.1 Innledning og problemstilling

I denne delen vil vi komme nærmere inn på eiernes arbeid med å utarbeide en felles eierstrategi og hvorvidt selskapet har en strategi som befinner seg innenfor rammene av denne. Problemstillingen som besvares er:

Problemstilling 1	Kriterier
<p>Er det utarbeidet en egen eierstrategi for selskapet og har selskapet utarbeidet selskapsstrategi innenfor rammen av denne?</p>	<p>Den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor det formål, rammer og de forventinger som er satt fra eiernes side og skal ivareta eiernes interesser med selskapet.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Er eiernes formål og forventinger (eierstrategi) til selskapet samordnet og tydelig kommunisert til selskapet? ➤ Selskapet bør ha en selskapsstrategi som er i tråd med de rammene eierne har lagt

Fra kriteriene i denne eierskapskontrollen, se vedlegg 1, fremgår det at eierstrategi og selskapsstrategi er helt sentrale for utøvelsen av godt eierskap. Nedenfor følger forklaring på hva som ligger i de to begrepene:

Definisjoner
<p>Eierstrategi:</p> <p><i>Strategi som blant annet skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap</i></p> <p>Selskapsstrategi:</p> <p><i>Strategi som blant annet skal inneholde målsettinger og en plan for hvordan man skal nå målene, innenfor de rammer som er definert i eierstrategien</i></p>

5.2 Bakgrunn

Fra styreleder og eiere har det blitt trukket frem at OrbitArena AS gjennomgikk store endringer i 2015 og 2016 grunnet markedsforandringer som nye rammevilkår og økt konkurranse fra nye aktører. Omsetningen falt fra 70 til 60 MNOK i 2016.

Selskapet har som et resultat av dette tilpasset organisasjonen og man har underveis endret brukertilbudet, antall ansatte og foretatt nyetableringer med blant annet bygg og netthandel. Selskapet har videre tilpasset drift etter markedsbehovet med ytterligere fremtidsrettet tenking rundt digital vekst og kompetanseheving.

Fra styreleder og eiere blir det fremholdt at selskapets største utfordring ligger i markedsendringene og tap av anbud. I denne sammenheng blir videre eierskap, eierstruktur og eierstrategi vurdert fortløpende. I tillegg vurderes hvilket attføringsfelt og geografisk område man bør fokusere på, samt endringer i selskapsverdiene.

På denne bakgrunn er samordning av eierskapet gjennom en felles eierstrategi et viktig utgangspunkt for selskapet å bygge sin strategi på. En slik strategi vil også være viktig for hvordan selskapets finansielle midler (se kapittel 3) skal brukes i den videre utviklingen av virksomheten.

Når det gjelder eierstrategier er det per i dag kun utarbeidet generell eierpolitikk i ØRU-regi som også omfatter selskapet. Videre er det i ØRU-regi definert konkrete eierstrategier for de interkommunale selskapene, men ikke for aksjeselskapene. Dette innebærer at OrbitArena AS per i dag ikke er undergitt en felles, samordnet eierstrategi.

I ØRU-kommunenes eierstyringssekretariat inngår heller ikke oppfølging av OrbitArena AS som en del av mandatet ettersom det kun er de interkommunale selskapene som er omfattet. Revisjonens undersøkelse og samtale med eierrepresentanter og kommunen viser at flere har misforstått dette og mener at OrbitArena AS vil være en del av eierstyringssekretariatets ansvarsområde. En av ordførerne påpeker at det er korrekt at ASene etter forutgående vurderinger og som utgangspunkt ikke ble tatt med i eierstyringssekretariatets mandat fra starten av. Dette er ikke ensbetydende med at verken ASene eller andre interkommunale selskaper/samarbeid er utelukket for å inngå i mandatet for sekretariatet. Dette kan utvikles over tid. Ordføreren påpeker videre at det bør derfor ikke være grunnlag for å tolke mandatet innsnevrende og misforstå dette.

5.3 Status i dag

På generalforsamlingen i 2016 ble det vedtatt at styret skulle jobbe videre med en eierstrategi hvor utkastet var utarbeidet av Akershus Fylkeskommune. Styrets arbeid skulle presenteres på et eiermøte høsten samme år. Den 13.09.16 ble det avholdt et eiermøte hvor målsettingen var at det skulle vedtas en eierstrategi etter forutgående forankring i eierkommunene og Akershus Fylkeskommune. Protokollen fra generalforsamling i selskapet 11.05.17 sier ikke noe om vedtagelse av eierstrategi. Eierstrategi ble ikke behandlet eller fremmet som egen sak i generalforsamlingen 11.5.17, på grunn av at eierne ikke var ferdige med sitt forslag. Det er ikke

styret som skal utarbeide eierstrategien, det er nedsatt et utvalg med representanter fra eierkommunene som skal gjennomføre dette arbeidet og fremlegge forslag for generalforsamlingen. Dette er bakgrunn for at denne saken ikke ble behandlet i generalforsamlingen eller omfattet av protokollen.

Fra revisjonenes samtaler med ordførerne (eierrepresentantene) er det uttrykt fra samtlige at det er ønskelig med en samordnet eierstrategi, og at slutføringen av denne er i ferd med å komme i mål.

Når det gjelder sentrale problemstillinger som anvendelse av selskapets sterke balanse er ordførerne kjent med hvilke alternative retninger selskapets står overfor, herunder spesielt anvendelse av selskapets verdifulle eiendomsmasse. De bør på denne bakgrunn ha forutsetninger for å ta stilling til den fremtidige strategiske retningen på selskapsnivå.

Samtlige eiere er kjent med at det foreligger en selskapsstrategi, men kjenner den ikke i detalj. Fra styreleder er det bekreftet at det per i dag foreligger en strategisk plan som er i overensstemmelse med selskapets vedtekter. En eventuell revidering av denne vil først skje etter at eierstrategien er endelig utarbeidet.

5.4 Vurdering

Det foreligger per i dag ingen fullverdig og omforent eierstrategi for OrbitArena AS utover det som kan utledes av de generelle prinsippene i ØRUs eierpolitikk og selskapets vedtekter. Selskapets eksisterende strategiske plan er tuftet på dette.

Revisjonenes undersøkelser viser at arbeidet med å utarbeide en felles eierstrategi har kommet langt, og at dette er ventet avsluttet i nær fremtid. I lys av de strategiske problemstillinger selskapet står overfor er ferdigstilling av eierstrategien etter revisjonens syn av stor betydning. Denne vil utgjøre en vesentlig forutsetning for hvilke rammer selskapets drift skal innrettes etter fremover. Det er videre bragt på det rene at selskapet avventer ytterligere revidering av sine strategiske mål inntil eierstrategien er endelig.

Slik revisjonen ser det er det positivt at avslutningen av eierstrategien er nært forestående og at det fra styrets hold blir bekreftet at selskapets strategiske mål vil innrettes etter de føringer som gis i eierstrategien. En utvikling av eksisterende eierføringer anses helt sentralt for at selskapet skal kunne etablere en strategisk retning og løse de problemstillinger det per i dag står overfor.

6 EIERSKAPSFORVALTNINGEN I DEN ENKELTE KOMMUNE

6.1 Innledning

I dette kapittelet besvares problemstilling tre bokstav a og b:

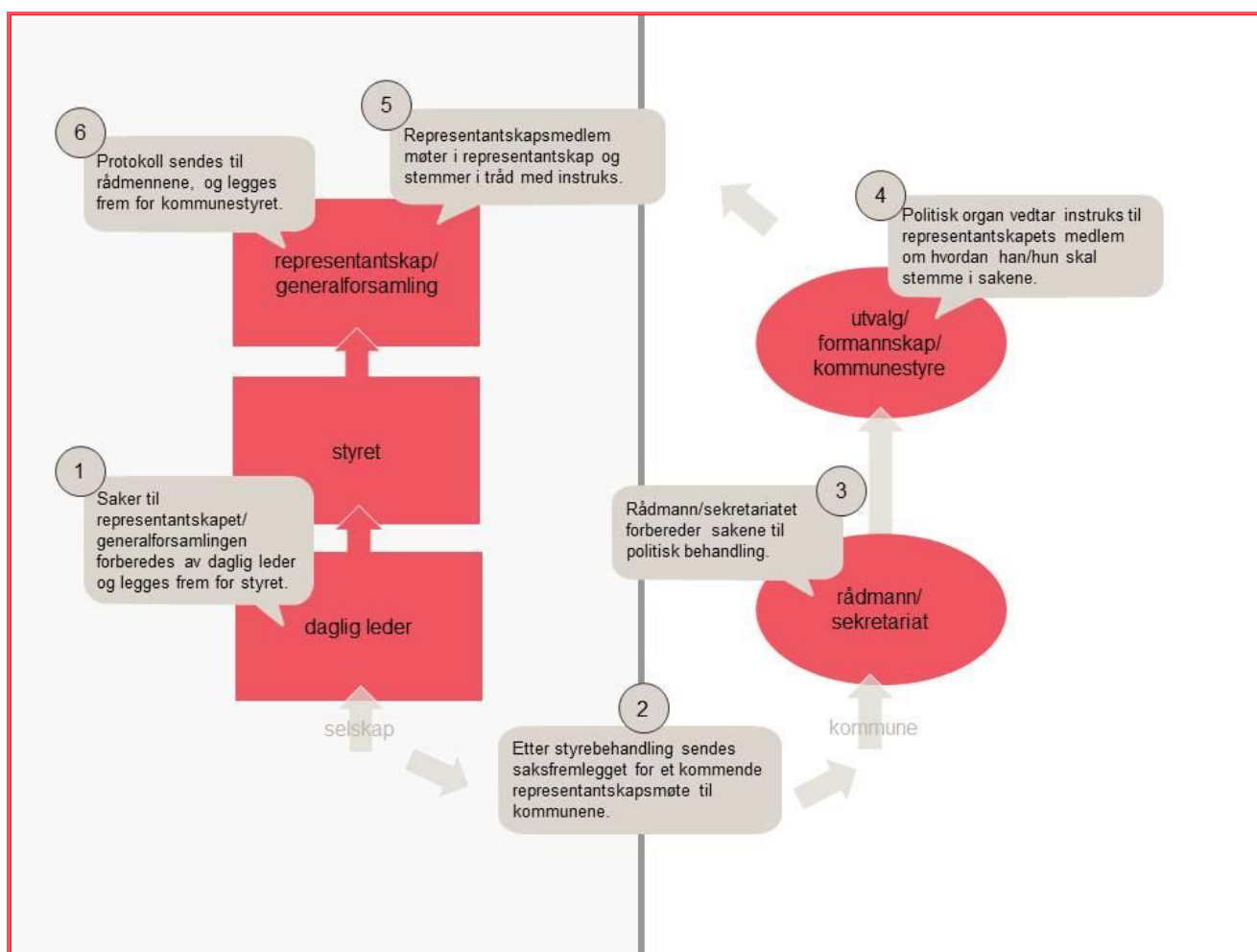
Problemstilling 3	Kriterier
<p>a) Har kommunen tilstrekkelige rutiner som sikrer folkevalgt forankring i egen kommune av viktige og prinsipielle saker som skal avgjøres på generalforsamling/representantskap i selskapene?</p>	<p>Til a)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen skal ha nedfelt rutiner som sikrer politisk forankring i egen kommune av saker som skal opp til behandling i generalforsamling/representantskap. ➤ Eierne må sørge for at selskapsavtalen/vedtektene sikrer frister for når saksdokumentene til eiermøte sendes ut, slik at det er praktisk mulig å forankre sakene i den enkelte eierkommuner
<p>b) Har eventuelle rutiner blitt fulgt i praksis forut for generalforsamlinger i OrbitArena AS?</p>	<p>Til b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Om kommunen har en rutine så skal denne være fulgt i sakene, om ikke forventes det at eierrepresentanten har sørget for forankring på egnet måte.

I dette punktet ser vi nærmere på kommunenes interne rutiner som sikrer politisk forankring av saker som behandles i eierorganene. Videre ser revisjonen på frister for utsendelse av saksdokumenter og hvorvidt kommunenes rutiner i praksis blir fulgt opp.

6.2 Kontrollkriterier

For å sikre folkevalgt forankring i den enkelte kommune av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i generalforsamling/representantskap, 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.

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 1 «eierstyringsløyfen»

6.3 Kommunenes politiske forankring av generalforsamlings sakene i folkevalgte organ i den enkelte kommune

Kommunens eiermelding setter generelle rammer for eierstyringen av selskaper som OrbitArena AS. Kommunens interne rutiner skal sikre politisk forankring av saker som behandles i eierorganene og følge egne interne rutiner for eierskapsforvaltningen. Revisjonen har kontaktet eierkommunenes administrasjon for å finne prosedyrer for ivaretagelse av eierforvaltningen av selskapet. Videre har man gjennomgått kommunenes praksis når det gjelder den politiske forankringen av representantsakene i folkevalgte organ i den enkelte kommune, det vil si det er søkt i kommunenes åpne kilder for en oversikt over behandlede saker i kommunen i forbindelse med OrbitArena AS for årene 2015, 2016 og 2017.

6.3.1 Vedtektsfestede frister for saksdokumenter til eiermøte

Selskapets vedtekter, datert 20.05.2015, har ingen innkallingsfrist som gir kommunene tid til å behandle aktuelle saker før generalforsamlingen. I styreinstruksen, datert 22.11.2016, punkt 1.3 skal styret innkalle til «generalforsamling i henhold til selskapets vedtekter». Ifølge e-post fra daglig

leder sendes innkallingen til generalforsamlingen senest fire uker før møtedato i henhold til aksjeloven. Generalforsamlingens saksliste sendes ut senest én uke før møtedato. Revisjonen får i samtale med kommunenes eierrepresentanter beskrevet utfordringer i forhold til det å motta og registrere selskapets sakspapirer, slik at disse blir forankret internt i kommunen før selve generalforsamlingen. De opplever at dette vanskeliggjør eierstyringen i egen kommune.

6.3.2 Eidsvoll kommune

Rutine i kommunen

Kommunen har ingen skriftlige interne prosedyrer for forankring av selskaps-saker i kommunen. Det er fattet vedtak i kommunen om å utvikle rutiner, men man har foreløpig ikke startet arbeidet. På sikt vurderes det å opprette en juriststilling som vil ha eierstyringskontroll som én av sine arbeidsoppgaver.

Kommunen opplyser til revisjonen at de har mottatt varsel i forkant av selskapets eiermøter. Politikerne og administrasjonen samarbeider via e-post og telefon slik at man er godt forberedt til møtene (generalforsamlingen og eiermøtene). Protokoller/dokumentasjon blir sendt på epost til ordføreren både for generalforsamlingen og eiermøtene.

For eierskapsoppfølgingen er det ordførerens fullmakt som representerer kommunen og kommunestyret gir mandatet. Det forhåndsavtales hva kommunen stemmer, med noe skjønn. Konkrete føringer kan gis. Ved usikkert mandat i generalforsamlingen så tas det opp til ny behandling.

Hva viser kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling?

Revisjonen har gjennomgått kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling som viser følgende for årene 2015 til 2017:

- **2015:** Kommunestyret i møte 12.5.2015 behandlet sak RS8/15 om «Forslag til styremedlemmer til styret i OrbitArena AS»
- **2016:** Kommunestyret i møte 6.9.2016 behandlet sak RS 17/16 «OrbitArena - årsmelding 2015»
- **2017:** Revisjonen fant ingen behandlede saker for OrbitArena AS.

Vurdering

Kommunen har foreløpig ingen intern rutine for forankring av selskaps-saker forut for møter i eierorganer, men det er fattet vedtak om å utvikle slike rutiner. I tillegg vurderer kommunen å ansette en jurist som vil ha eierskapsoppfølging av kommunale selskaper som en av sine arbeidsoppgaver.

Gjennomgangen av kommunens politiske forankring av generalforsamlingssakene i folkevalgt organ viser at den i praksis har vært lagt til kommunestyret. For årene 2015 og 2016 har kommunestyret behandlet to saker om OrbitArena, men i 2017 fant revisjonen ingen behandlede saker. Revisjonen fant ingen behandlede saker for OrbitArena AS for året 2017 i noe folkevalgt organ, men det utelukker ikke at det kan ha vært uformelle avklaring om rammene for eierrepresentanten forut for

generalforsamlingene. Revisjonen vil peke på viktigheten av at kommunen arbeider videre med å få på plass interne rutiner for å forankre utførelse av eierrollen i det enkelte selskap.

6.3.3 Hurdal kommune

Rutine i kommunen

Eierrepresentanten opplyser til revisjonen at kommunens eksisterende Eiermelding bør oppdateres og Hurdal antar at arbeidet med dette vil skje i 2018. Eiermeldingen er ment å være felles og ikke bare for Hurdal kommune. Den vil favne alle selskapene kommunen involveres i. Hurdal har ingen egne nedfelt interne prosedyrer for forankring av selskaps-saker i kommunen.

Kommunen mener Eiermøtene i OrbitArena er nyttige; man går inn i selskapet og får en forståelse for hvordan selskapet drives. Man mottar rapport for status både med hensyn til det positive og negative. Eiermøtene ble gjennomført for første gang i 2016.

Revisjonen får opplyst at kommunen mottatt selskapspapirer fra OrbitArena for sent. I 2016 fikk kommunen ingen melding fra selskapet og deltok ikke på generalforsamlingen. I 2017 mottok kommunen selskapspapirene én dag før generalforsamlingen ble avholdt via e-post. Man fikk ikke tatt opp sakene i kommunestyret og/eller formannskapsmøtet før møtet. Problemstillingen ble diskutert i generalforsamlingen 2017 og man ble lovet kopi til kommunene innen rimelig tid. Kommunen beskriver det som utfordrende mht. informasjon og det at kommunen ikke får tilsendt sakspapirer i tide.

Forankring av saker skjer ved at det er formannskapet og kommunestyret som gir føringer til eierrepresentanten. Mandatet med å representere kommunen er gitt til ordføreren. Saker tas opp i kommunestyret og/eller formannskapet før generalforsamlingen avholdes. Man er opptatt av fleksibel Eierstyring og forsøker å unngå bundet mandat ved kun å angi hovedretningen for hva man ønsker å oppnå. I OrbitArena AS benytter man sjelden bundet mandat i motsetning til IKS-selskapene.

IKS-selskapene behandles, som et minimum, i formannskapet. Rutinen er ikke gjennomført for OrbitArena AS og det bør ivaretas på samme måte som for IKS-selskapene. Det er økonomiske regler og/eller Eierpolitikk som skal forankres politisk i kommunen.

Hva viser kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling?

Revisjonen har gjennomgått kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling, som viser følgende for årene 2015 til 2017:

- **2015:** Revisjonen fant ingen behandlede saker for OrbitArena AS.
- **2016:** Revisjonen fant ingen behandlede saker for OrbitArena AS.
- **2017:** Revisjonen fant ingen behandlede saker for OrbitArena AS.

Vurdering

Kommunen har ingen egen intern nedfelt rutine for forankring av selskaps-saker i kommunen.

Praksis i kommunen har likevel vært at den politiske forankring av generalforsamlingssakene har vært utført av formannskapet og/eller kommunestyret, og disse gir de nødvendige føringer. Kommunen presiserer at dette gjelder for IKS-selskapene og ikke for ASer slik OrbitArena er. Kommunens redegjørelse kan stemme godt overens med revisjonens gjennomgang av årene 2015, 2016 og 2017 hvor kommunestyret/formannskapet ikke behandlet noen saker relatert til selskapet OrbitArena AS. Revisjonen finner det positivt at kommunen er oppmerksom på sine manglende interne rutiner, men velger likevel å vise til at ansvarlig eierstyring forutsetter gode interne rutiner som fanger opp begge selskapstyper (IKS og AS).

6.3.4 Nannestad kommune

Rutine i kommunen

I Nannestad er formannskapet eierorganet, det er nedfelt i kommunens «Politisk organisasjonskart og ansvarsstruktur» vedtatt i kommunestyret 30.02.2017. Dette skal sikre at saker som skal behandles i eierorganer blir plukket opp og forelagt formannskapet. Saker som skal behandles og avgjøres av kommunestyret ut fra sakens prinsipielle innhold og/eller størrelsesomfang (ikke lovkrav) skal behandles av kommunestyret. Formannskapet er tillagt saker som ifølge kommuneloven skal behandles av formannskapet. Formannskapet behandler lovpålagte og spesielt delegerte oppgaver. Formannskapet skal under punkt nr. 12 «forvalte kommunenes eiermyndighet (delegert myndighet, jfr. Saker om valg av representanter og vararepresentanter i diverse saker).».

Kommunen velger representanter til representantskapet og generalforsamlingen i alle eier- og deleierselskaper.

Revisjonen får opplyst fra eierrepresentanten at det har vært «surr» med innkallingen til generalforsamlingen i OrbitArena AS, og fremhever at dette undergraver eierfunksjonen og gjør det vanskelig å forberede og legge sakene frem for formannskapet.

Selve rutinen i kommunen beskrives slik av kommunen:

Postmottak registrerer og arkiverer selskapsdokumentene, saksbehandler forbereder (for rådmannen) saker for representantskapsmøter (og annet) som krever politisk behandling i kommunen. For å ivareta eierstyringen knyttet til de ulike problemstillingene legger rådmannen frem saken for FØ/formannskapet før representantskapsmøtene. FØ vurderer instruksjon i enkeltsaker og fleksibilitet for kommunens representant i forhold til andre eiere. Rutinene gjelder også aksjeselskapenes generalforsamlinger. Kommunens controller representerer kommunen i nylig etablert felles eierstyringssekretariat. Kommunen jobber på samme måte med aksje- og IKS-selskapene. Så langt revisjonen har forstått er ikke denne rutinen skriftliggjort.

Hva viser kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling?

Revisjonen har gjennomgått kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling, som viser følgende for årene 2015 til 2017:

- **2015:** Formannskapet i møte 12.05.2015 behandlet sak PS 32/15 «Generalforsamling i OrbitArena AS 20.05.15 – valg av Nannestad kommunes representant», PS 35/15

«OrbitArena AS - generalforsamling 20. mai 2015» og PS 39/15 «OrbitArena AS - generalforsamling 20. mai 2015».

- **2016:** Revisjonen fant ingen behandlede saker for OrbitArena AS.
- **2017:** Formannskapet i møte 03.05.17 saksbehandlet PS 46/17 «OrbitArena AS generalforsamling 110517», møte 31.05.17 behandlet RS 18/17 11/2640 «Melding om oppstart av eierskapskontroll i OrbitArena AS». I Formannskapets referatsaker i møte 28.03.2017 ble sak RS 41/17 «Forslag på styremedlemmer til styret i OrbitArena AS» behandlet.

Vurdering

Kommunen har en tydelig delegering av ansvar internt for forankring av eierstyringen knyttet til det enkelte selskap.

Når det gjelder selve saksbehandlingsrutinen i kommunen for dette er denne redegjort for fra kommunenes side, men den er ikke skriftliggjort f.eks. i kommunenes internkontrollsystem. En skriftliggjøring av denne rutinen vil etter revisjonenes vurdering styrke internkontrollen i kommunen, og sikre at dette også følges opp for fremtiden.

Revisjonenes vurdering er videre at rutinen i stor grad er fulgt opp i forhold til OrbitArena AS. Revisjonens gjennomgang viser at sakene forut for generalforsamling i 2015 og 2017 har vært undergitt behandling i formannskapet. For 2016 finner ikke revisjonen at det har funnet sted noen behandling av saker knyttet til OrbitArena AS. Det kan ikke utelukkes at det kan ha sammenheng med at det av praktiske årsaker ikke lot seg gjennomføre, fordi det ble for kort tid mellom mottak av sakspapirer og selve møtedatoen i generalforsamlingen. Revisjonen vurderer det slik at eierrepresentanten er seg bevisst dette og at rutinene nå følges opp.

6.3.5 Ullensaker kommune

Rutine i kommunen

Kommunen er i gang med å oppdatere egen eiermelding. Man ønsker et sterkere eierskapsforhold til eierbedriftene fra politisk og administrativ side.

Det rapporteres via eiermøter, sakspapirer og generalforsamlingen. Styremøtenes referatsaker sendes til kommunene. Kommunen opplyser at det er meningen eierstyringssekretariatet skal fange opp disse sakene og systematisere informasjonsbehovet. Slik får man behandlet sakene tidsnok i kommunestyret og formannskapet.

Prosedyre for eierforvaltning av kommunale selskaper i Ullensaker kommune er datert 03.10.2016 og inngår i kommunens internkontrollsystem. Rettsfellesskap tilknyttet Ullensaker kommune er tilordnet et hovedutvalg der eierstyringen forankres. Hovedutvalget er delegert myndighet til å ivareta kommunens eierinteresser i selskapet. Rutinen inneholder avklaring av roller og ansvar i eieroppfølgingen. Det er en egen eierforvaltningsansvarlig i kommunen som utøver eiersekretariatsfunksjonen.

Ordføreren deltar i representantskapet. Ullensaker har forankret vedtak og mandat i eierskapet. Saksforberedelsene starter i utvalget med naturlig forbindelse til virksomheten. Ved administrative saksfremlegg kan man få/motta innspill fra kommunejuristen. Vedtak i hovedutvalget og kommunestyret tas videre fra ordfører til generalforsamlingen, eiermøter osv. Noen vedtak har bundet mandat og andre ganger søkes konsensus med de andre eierne. Eierne gir føringer gjennom rette eierkanaler, som er generalforsamlingen og eiermøtene. Selskapet skal følge vedtakene fra styret og generalforsamlingen.

Hva viser kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling?

Revisjonen har gjennomgått kommunens praksis i forbindelse med OrbitArena AS generalforsamling, som viser følgende for årene 2015 til 2017:

- **2015:** Hovedutvalg for helse og omsorg i møte 27.05.2015, behandlet sak.nr. 11/2640 «Om særutskrift fra OrbitArena GF 2015».
- **2016:** Hovedutvalg for helse og omsorg i møte 16.03.2016, behandlet sak.nr. 11/2640 «Om forslag på styremedlemmer til styret i OrbitArena AS».
- **2017:** Hovedutvalg for helse og omsorg i møte 26.04.2017, behandlet sak.nr. 11/2640 «Om forslag på styremedlemmer til styret i OrbitArena AS».

Vurdering

Kommunen har en egen intern prosedyre for eierforvaltning av kommunale selskaper datert oktober 2016. Eierstyringen forankres i et egnet hovedutvalg som er delegert myndighet til å ivareta kommunens eierinteresser i kommunen. Dette vurderer revisjonen som god internkontroll på området.

Kommunens politiske forankring av generalforsamlingssakene i folkevalgte organ for OrbitArena er hovedutvalg for helse og omsorg. Det stemmer godt overens med revisjonens gjennomgang av årene 2015, 2016 og 2017 hvor formannskapet behandlet selskaps-saker fra OrbitArena AS. Det betyr at rutinene følges opp i praksis.

6.4 Samlet vurdering

Revisjonens gjennomgang viser at flere av kommunene har utfordringer med å gjennomføre en folkevalgt forankring av saker forut for generalforsamling, fordi sakspapirene blir mottatt med for kort frist før selve møtet. Dette kan enten skyldes at selskapet sender sakspapirene for sent ut og/eller kommunens mangel på egne interne rutiner. Revisjonen vurderer det slik at eierne selv kan endre vedtektene og sette en frist for utsendelse av generalforsamlingssakene slik at det muliggjør folkevalgt forankring i kommunene.

Revisjonen har stilt som krav i denne undersøkelsen at kommunen skal ha nedfelt rutiner som sikrer politisk forankring av saker som skal opp til behandling i generalforsamling/representantskap. Se figur 1 «eierstyringssløyfen» under punkt 6.2. Revisjonens undersøkelse avdekket vesentlige forskjeller på fullstendighet og formalisering av kommunenes interne rutiner på dette feltet. Det spanner fra en kommune som har sine rutiner skriftlig nedfelt i sin internkontroll, mens en annen

kommune ikke har rutiner og den folkevalgte forankringen har vært bygget på mer uformell kontakt. Gjennomgang av den enkelte kommune finner du under punkt 6.3.

Revisjonen har i denne undersøkelsen også ettergått om det faktisk har skjedd en folkevalgt forankring, slik rutinene tilsier, når det gjelder selskapssakene tilknyttet OrbitArena. Revisjonens funn viser at ingen av kommunene har klart å fange opp absolutt alle selskapssakene til folkevalgt forankring for årene 2015, 2016 og 2017.

Revisjonen er klar over, som tidligere påpekt, at dette kan skyldes for sent innkommet selskapsdokumenter fra OrbitArena, og ikke kommunenes manglende interne rutiner alene. Revisjonen velger likevel å peke på viktigheten av at eierkommunene arbeider videre med å få på plass gode interne rutiner, gjerne som del av sitt internkontrollsystem, for å forankre utførelsen av eierrollen i det enkelte selskap. Ansvarlig kommunal eierstyring forutsetter gode interne rutiner som følges opp i praksis.

1 VEDLEGG - KONTROLLKRITERIER

1.1 Innledning

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

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

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

1.2 Aksjeloven¹

Aksjeloven gjelder for aksjeselskaper (AS). Aksjonærene/aksjeeierne har begrenset ansvar for, og hefter ikke personlig, for selskapets forpliktelser eller gjeld utover innskutt aksjekapital. For aksjeselskap følger visse formkrav som angis i selskapets vedtekter. I § 2-2 finner man minstekravene til selskapets vedtekter:

(1) Vedtektene skal minst angi:

1. selskapets foretaksnavn,
2. den kommune i riket hvor selskapet skal ha sitt forretningskontor,
3. selskapets virksomhet,
4. aksjekapitalens størrelse, jf. § 3-1,
5. aksjenes pålydende (nominelle beløp), jf. § 3-1.

(2) Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

¹ LOV-1997-06-13-44 Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)

I følge aksjeloven § 5-1 første ledd representerer aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamlingen. Hver aksje gir en stemme dersom ikke annet følger av lov eller vedtekter, jf. § 5-3.

Styreleder og daglig leder skal være til stede på generalforsamlingen, jf. § 5-4. Innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet ha gjennomført ordinær generalforsamling, jf. § 5-5, første ledd. På den ordinære generalforsamlingen skal følgende saker behandles og avgjøres, jf. § 5-5, andre ledd, nummer 1 «Godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen, herunder utdeling av utbytte». Og nummer 2 «Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen».

Årsregnskap, årsmelding og revisjonsmelding skal senest en uke før generalforsamling sendes til hver aksjeeier med kjent adresse, jf. § 5-5, tredje ledd. Innkalling til generalforsamling skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes, og i innkallingen skal det være med et forslag til dagsorden som angir bestemte saker som skal behandles i møtet, jf. § 5-10. Møtelederen skal sørge for at det blir ført protokoll for generalforsamlingen, jf. § 5-16. Styret kan også bestemme at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling, jf. § 5-6.

Forvaltningen av selskapet hører til under styret, og medlemmene blir valgt av generalforsamlingen, jf. § 6-3. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, jf. § 6-12 og styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen i selskapet og selskapets sine andre virksomheter. Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelsen, jf. § 6-13. Styremedlemmer tjenestegjør i to år. I vedtektene kan tjenestetiden settes kortere eller lengre, men ikke mer enn fire år, jf. § 6-6.

Selskapet skal ha en daglig leder som blir ansatt av styret, jf. § 6-2. Daglig leder skal stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og følge de retningslinjer og pålegg som styret gir, jf. § 6-14. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning, jf. § 6-14. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte (jf. § 6-14). Daglig leder skal minst hver fjerde måned gi styret orientering om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, og styret kan til en hver tid kreve at daglig leder gir styret en orientering om bestemte saker (jf. § 6-15). Det skal bli ført protokoll over styrebehandling (jf. § 6-29).

For selskap der ansatte er representert i styret, skal styret fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling. Instruksen skal blant annet inneholde regler for hvilke saker som skal behandles av styret og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling (jf. § 6-23).

1.3 Lov og forskriftskrav for arbeidsmarkedsbedrifter

1.3.1 *Kravene til arbeidsmarkedsbedriftene i lov og forskrift*

Arbeidsmarkedsbedriftene er regulert i lov om arbeidsmarkedstjenester² og i forskrift om arbeidsmarkedstiltak³. Hovedformålet med forskrift om arbeidsmarkedstiltak er «å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid» (§ 1-1). Forskriften fastsetter på hvilke vilkår det enkelte tiltak er utformet.

Av forskriftens § 1-2 «definisjoner» fremgår det at «tiltaksdeltakere» er personer som deltar på arbeidsmarkedstiltak. «Tiltaksarrangører» er virksomheter/organisasjoner som gjennomfører arbeidsmarkedstiltak i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Videre er «arbeidstaker» enhver som utfører arbeid i annens tjeneste, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd.

Det er Arbeids- og velferdsetaten som godkjenner tiltaksarrangører (§ 1-10), kontrollerer at tiltakene blir gjennomført og at tilskudd blir benyttet som forutsatt i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (§ 1-12, første ledd)⁴.

I forskriftens § 14-2 fremgår det at «Varig tilrettelagt arbeid skal tilby personer arbeid i en virksomhet som oppfyller kravene i § 14-5, med arbeidsoppgaver tilpasset den enkeltes arbeidsevne. Varig tilrettelagt arbeid kan også tilbys som enkeltplasser i ordinære virksomheter».

Av § 14-3 fremgår det at tiltaket er «rettet mot personer som mottar eller i nær fremtid ventes å få innvilget uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging». Det fremgår også at «andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle». Av § 14-4 fremgår det at tiltaket ikke er tidsbegrenset.

Forskriftens § 14-5 beskriver krav til virksomheten som skal arrangere varig tilrettelagt arbeid:

Virksomheten skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfelle.

For å bli godkjent som tiltaksarrangør må virksomheten i tillegg oppfylle følgende krav:

- a) attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet,

² LOV 2004-12-10 nr 76: Lov om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)

³ FOR-2015-12-11 nr. 1598: Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Kapittel 10 Varig lønnstilskudd

⁴ Kravspesifikasjon for tiltak i skjermede bedrifter fra NAV

- b) overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode,
 - c) det skal ikke utbetales utbytte, og
 - d) virksomheten kan ikke eie eller kontrollere annen forretningsvirksomhet.
- Begrensningen gjelder ikke etablering og drift av salgsvirksomhet for å fremme omsetning av bedriftens produkter.

Kravene i foregående ledd gjelder ikke for enkeltplasser i ordinære virksomheter.

I forskriftens § 14-6 står det videre at

Virksomheten kan være tiltaksarrangør for andre tiltak enn varig tilrettelagt arbeid.

Virksomheten kan tilby arbeidsmarkedstjenester til andre enn Arbeids- og velferdsetaten, dersom dette ikke går ut over de tjenestene bedriften er forpliktet til å levere til Arbeids- og velferdsetaten.

1.3.2 Nærmere om kravspesifikasjon fra NAV

NAV har utarbeidet en generisk kravspesifikasjon som skal vedlegges avtaler som inngås mellom NAV og tiltaksarrangører for enkelte arbeidsmarkedstiltak, inkludert varig tilrettelagt arbeid (VTA). Kravspesifikasjonen beskriver krav til tiltaksarrangør vedrørende rutiner, faglig innhold og metoder samt rapportering. Kravspesifikasjonen bygger på gjeldende forskrift om arbeidsrettede tiltak og utfyllende regler fra NAV.

Av kravspesifikasjonen fremgår det blant annet følgende krav til innhold og metoder i tiltaket «Varig tilrettelagt arbeid»:

Det skal utarbeides en plan i samarbeid med deltakeren.

Det skal gis en beskrivelse hvilke arbeidsoppgaver som tilbys og muligheter for:

- Tilpasning og tilrettelegging i fht den enkeltes yteevne
- Tilrettelagt kvalifisering

Det skal jevnlig gjennomføres:

- evaluering av deltakeren
- evaluering av arbeidsoppgavene
- muligheter for formell kompetanse eller dokumenterbar realkompetanse

1.4 Anbefalinger for god eierstyring

1.4.1 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 fire.

I den oppdaterte versjonen (november 2015) omtaler KS tjuen tema med tilhørende KS anbefalinger for god eierstyring:

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

1.4.2 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 (2011) (s.163 – 164) sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltselskaper, 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.

I KS anbefaling for god eierstyring (KS 2015) heter det at en eierskapsmelding minimum bør 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 rapport om eierskap – «Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid med kommunene» 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.

1.4.3 Om Eiermeldingen på Øvre Romerike

Øvre Romerike Utvikling (ØRU) har utarbeidet en Eiermelding, «Eierpolitikk for kommunene i ØRU», vedtatt av alle kommunene. Eiermeldingen bygger i hovedsak på tema utarbeidet av KS Eierforum anbefaler for Eiermeldinger.

Meldingen er delt i to hoveddeler – en del som regulerer prinsippene for eierstyring (eierskapspolitikk) og en del med oversikt over selskapene kommunen eier (eierskapsstrategier). Under meldingen del I om eierskapspolitikken er det satt opp 10 overordnede prinsipper for eierstyring i ØRU-kommunene⁵. De 10 prinsippene er:

⁵ Eierpolitikk for kommunene i ØRU, 2014, s. 3

1. Eierne skal utarbeide klare mål for selskapene gjennom selskapsvise eierstrategier. Styret er ansvarlig for realisering av målene. Kommunenes eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling.
2. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets kortsiktige og langsiktige behov.
3. Eierne fremmer sine interesser og utøver sin myndighet overfor selskapene gjennom eierorganene. Eierne skal som hovedregel være representert ved ordfører.
4. Det skal være åpenhet knyttet til ØRU-kommunenes eierskap og til selskapenes virksomhet basert på prinsippet om meroffentlighet, samt legge til rette for dialogprosesser foran møter i representantskap, generalforsamling mv.
5. Representantskapet/generalforsamlingen skal nedsette en valgkomité som fremmer begrunnet forslag til representantskapet/generalforsamlingen. Rådmannsutvalget får ansvaret for å legge frem forslag til aktuelle kandidater til valgkomiteen. Valgkomiteen skal settes sammen av to representanter fra representantskapet. Dette gjelder for styreutnevnelser i aksjeselskap og interkommunale selskap. Habilitetsreglene skal ivaretas.
6. Styret skal være uavhengig og ha relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde ut fra selskapets egenart og formål med eierskapet.
7. Styrets godtgjøring skal være på moderat nivå, men fremme verdiskapningen i selskapene og fremstå som rimelig ut i fra styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og arbeidets kompleksitet.
8. Lønnsnivået og -utviklingen i de interkommunale selskapene skal være i samsvar med praksis i eierkommunene.
9. Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til selskapets karakter.
10. Normer og verdier skal være i tråd med kommunenes etiske retningslinjer.

Det kommer videre frem at ØRU kommunene legger opp til aktiv bruk av selskapsvise eierstrategier (s. 4). Eierskapsmeldinger og eierstrategien skal legges frem for de enkelte kommunestyrene årlig (s. 8).

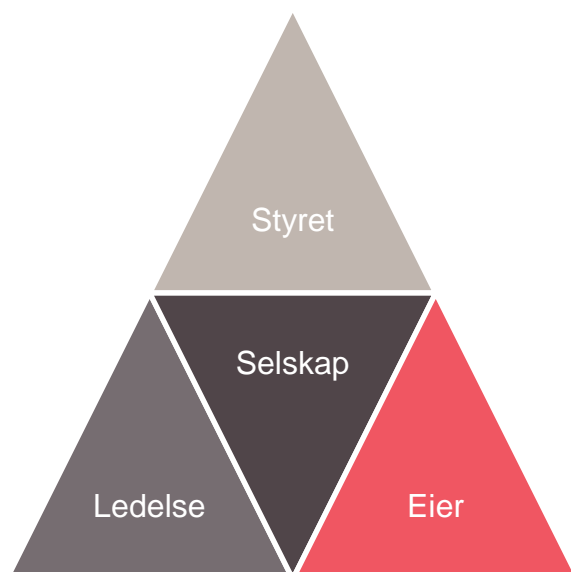
I del II av eiermeldingen, utarbeidet i 2014, gis en oversikt over alle selskapene kommunene eier. I tillegg gis det spesifikke eierstrategier for de IKSene kommunene eier sammen.

Det er utformet eierstrategier for følgende selskaper:

- Eierstrategi Romerike krisesenter IKS
- Eierstrategi Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS
- Eierstrategi Øvre Romerike Brann og Redning IKS
- Eierstrategi Digitale Gardermoen IKS
- Eierstrategi Romerike Revisjon IKS

1.4.4 Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes

Samspilltriangelet (kilde: PwC 2011 – «Din guide til ansvarlig eierstyring og selskapsledelse») er satt opp for å beskrive forholdet mellom eier, styre og daglig leder i et selskap:



Figur 2 samspilltriangelet

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

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

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

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

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

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

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

Resch-Knudsen omtaler også eierstrategier i sin bok *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier* (Kommuneforlaget 2011). Der heter følgende på side 92:

[...] 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.

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?

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

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

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

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

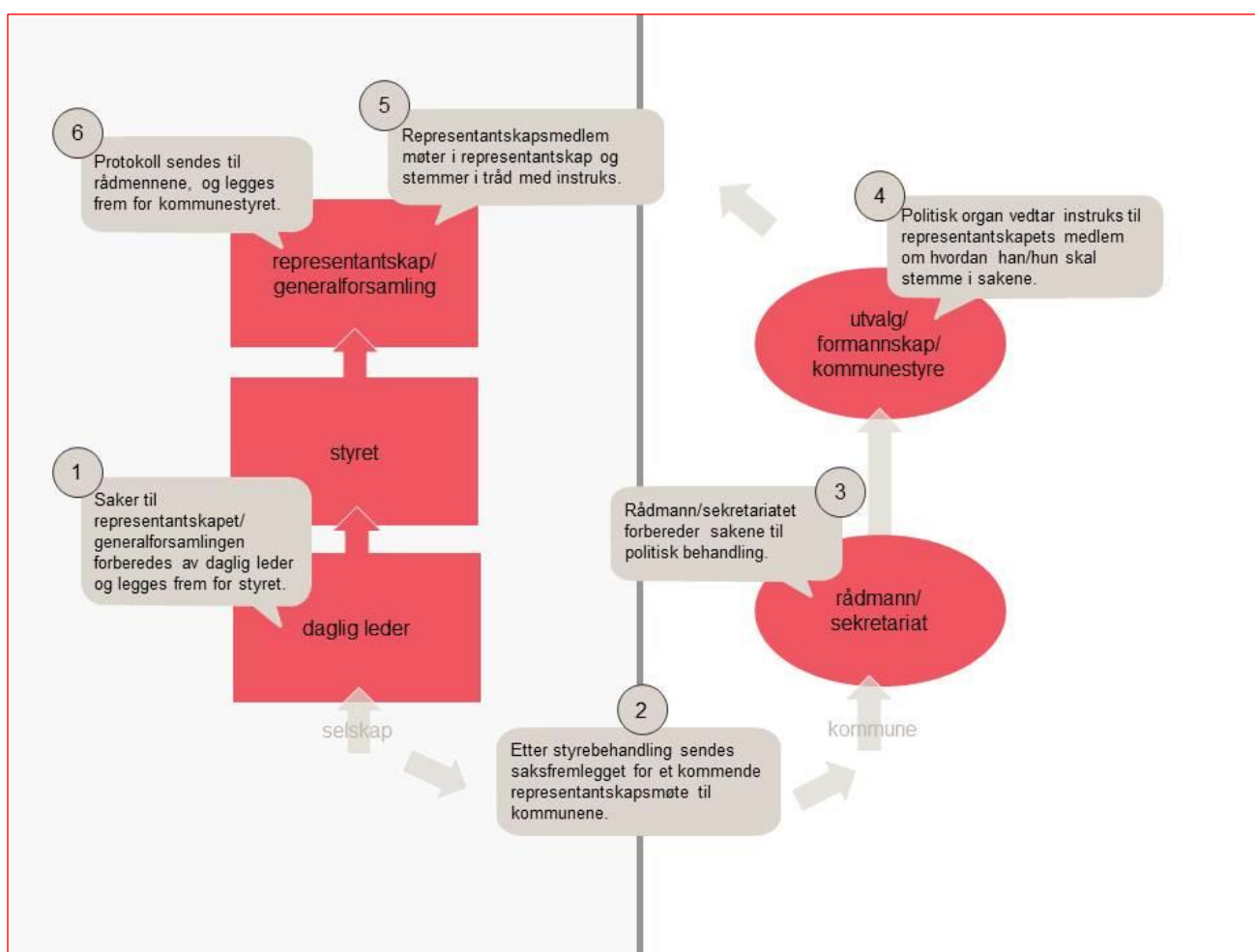
Den folkevalgte styringen av kommunale selskaper blir ofte liggende hos en politisk «elite», se NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt styring og kommunal organisering*. Det kan være problematisk sett ut fra et demokratihensyn og for legitimiteten til eierstyringen. For å sikre folkevalgt forankring i den 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.

Ofte skjer saksbehandlingen hos den personen som har generalforsamlingsfullmakt som vanligvis er ordføreren. Det er eksempler på at verken administrasjonen eller folkevalgte organer involveres,

og at saksdokumenter ikke blir journalført og arkivert (ibid). Det er opp til de folkevalgte i hver enkelt kommune å finne riktig balanse mellom å etablere nye og mindre styringsarenaer for et lite utvalg av de folkevalgte og å involvere hele kommunestyret i styringen.

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

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



Figur 3 «eierstyringsløyfen»

Forskning⁶ 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.

1.6 Kriterier

Problemstilling 1	Kriterier
<p>Er det utarbeidet en egen eierstrategi for selskapet og har selskapet utarbeidet selskapsstrategi innenfor rammen av denne?</p>	<p>Den virksomhet som drives av selskapet skal være innenfor det formål, rammer og de forventinger som er satt fra eiernes side og skal ivareta eiernes interesser med selskapet.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Er eiernes formål og forventinger (eierstrategi) til selskapet samordnet og tydelig kommunisert til selskapet? ➤ Selskapet bør ha en selskapsstrategi som er i tråd med de rammene eierne har lagt
Problemstilling 2	Kriterier
<p>I hvilken grad følger kommunen kontroll med sine eierinteresser i OrbitArena AS i tråd med KS 21 anbefalingen for god eierstyring?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eierkommunene bør følge KS anbefalinger for god eierstyring.

⁶ NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

Problemstilling 3	Kriterier
<p>a) Har kommunen tilstrekkelige rutiner som sikrer folkevalgt forankring i egen kommune av viktige og prinsipielle saker som skal avgjøres på generalforsamling/representantskap i selskapene?</p> <p>b) Har eventuelle rutiner blitt fulgt i praksis forut for generalforsamlinger i OrbitArena AS?</p>	<p>Til a)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kommunen skal ha nedfelt rutiner som sikrer politisk forankring i egen kommune av saker som skal opp til behandling i generalforsamling/representantskap. ➤ Eierne må sørge for at selskapsavtalen/vedtektene sikrer frister for når saksdokumentene til eiermøte sendes ut, slik at det er praktisk mulig å forankre sakene i den enkelte eierkommuner <p>Til b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Om kommunen har en rutine så skal denne være fulgt i sakene, om ikke forventes det at eierrepresentanten har sørget for forankring på egnet måte.

2 VEDLEGG – REVISJONSBERETNING



BDO AS
Raldar Allé 7
2060 Gardermoen

Uavhengig revisors beretning

Til generalforsamlingen i OrbitArena as

Uttalelse om revisjonen av årsregnskapet

Konklusjon

Vi har revidert OrbitArena as' årsregnskap som består av balanse per 31. desember 2016, resultatregnskap og kontantstrømpstilling for regnskapsåret avsluttet per denne datoen og noter til årsregnskapet, herunder et sammendrag av viktige regnskapsprinsipper.

Etter vår mening er det medfølgende årsregnskapet avgitt i samsvar med lov og forskrifter og gir et rettviseende bilde av selskapets finansielle stilling per 31. desember 2016, og av dets resultater og kontantstrømmer for regnskapsåret avsluttet per denne datoen i samsvar med regnskapslovens regler og god regnskapsskikk i Norge.

Grunnlag for konklusjonen

Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med lov, forskrift og god revisjonsskikk i Norge, herunder de internasjonale revisjonsstandardene International Standards on Auditing (ISA-ene). Våre oppgaver og plikter i henhold til disse standardene er beskrevet i Revisors oppgaver og plikter ved revisjon av årsregnskapet. Vi er uavhengige av selskapet slik det kreves i lov og forskrift, og har overholdt våre øvrige etiske forpliktelser i samsvar med disse kravene. Etter vår oppfatning er innhentet revisjonsbevis tilstrekkelig og hensiktsmessig som grunnlag for vår konklusjon.

Annen informasjon

Ledelsen er ansvarlig for annen informasjon. Annen informasjon består av årsberetningen, men inkluderer ikke årsregnskapet og revisjonsberetningen.

Vår uttalelse om revisjonen av årsregnskapet dekker ikke annen informasjon, og vi attesterer ikke den andre informasjonen.

I forbindelse med revisjonen av årsregnskapet er det vår oppgave å lese annen informasjon med det formål å vurdere hvorvidt det foreligger vesentlig inkonsistens mellom annen informasjon og årsregnskapet, kunnskap vi har opparbeidet oss under revisjonen, eller hvorvidt den tilsynelatende inneholder vesentlig feilinformasjon.

Dersom vi konkluderer med at den andre informasjonen inneholder vesentlig feilinformasjon er vi pålagt å rapportere det. Vi har ingenting å rapportere i så henseende.

Styrets og daglig leders ansvar for årsregnskapet

Styret og daglig leder (ledelsen) er ansvarlig for å utarbeide årsregnskapet i samsvar med lov og forskrifter, herunder for at det gir et rettviseende bilde i samsvar med regnskapslovens regler og god regnskapsskikk i Norge. Ledelsen er også ansvarlig for slik intern kontroll som den finner nødvendig for å kunne utarbeide et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller feil.



Ved utarbeidelsen av årsregnskapet må ledelsen ta standpunkt til selskapets evne til fortsatt drift og opplyse om forhold av betydning for fortsatt drift. Forutsetningen om fortsatt drift skal legges til grunn for årsregnskapet så lenge det ikke er sannsynlig at virksomheten vil bli avvirket.

Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet

Vårt mål med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil, og å avgi en revisjonsberetning som inneholder vår konklusjon. Betryggende sikkerhet er en høy grad av sikkerhet, men ingen garanti for at en revisjon utført i samsvar med lov, forskrift og god revisjonsskikk i Norge, herunder ISA-ene, alltid vil avdekke vesentlig feilinformasjon som eksisterer. Feilinformasjon kan oppstå som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Feilinformasjon blir vurdert som vesentlig dersom den enkeltvis eller samlet med rimelighet kan forventes å påvirke økonomiske beslutninger som brukerne foretar basert på årsregnskapet.

Som del av en revisjon i samsvar med lov, forskrift og god revisjonsskikk i Norge, herunder ISA-ene, utøver vi profesjonelt skjønn og utviser profesjonell skepsis gjennom hele revisjonen. I tillegg:

- identifiserer og anslår vi risikoen for vesentlig feilinformasjon i regnskapet, enten det skyldes misligheter eller utilsiktede feil. Vi utformer og gjennomfører revisjonshandlinger for å håndtere slike risikoer, og innhenter revisjonsbevis som er tilstrekkelig og hensiktsmessig som grunnlag for vår konklusjon. Risikoen for at vesentlig feilinformasjon som følge av misligheter ikke blir avdekket, er høyere enn for feilinformasjon som skyldes utilsiktede feil, siden misligheter kan innebære samarbeid, forfalskning, bevisste utelatelser, uriktige fremstillinger eller overstyring av intern kontroll.
- opparbeider vi oss en forståelse av den interne kontroll som er relevant for revisjonen, for å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige etter omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av selskapets interne kontroll.
- evaluerer vi om de anvendte regnskapsprinsippene er hensiktsmessige og om regnskapestimatene og tilhørende noteopplysninger utarbeidet av ledelsen er rimelige.
- konkluderer vi på hensiktsmessigheten av ledelsens bruk av fortsatt drift-forutsetningen ved avleggelsen av regnskapet, basert på innhentede revisjonsbevis, og hvorvidt det foreligger vesentlig usikkerhet knyttet til hendelser eller forhold som kan skape tvil av betydning om selskapets evne til fortsatt drift. Dersom vi konkluderer med at det eksisterer vesentlig usikkerhet, kreves det at vi i revisjonsberetningen henleder oppmerksomheten på tilleggsopplysningene i regnskapet, eller, dersom slike tilleggsopplysninger ikke er tilstrekkelige, at vi modifiserer vår konklusjon om årsregnskapet og årsberetningen. Våre konklusjoner er basert på revisjonsbevis innhentet inntil datoen for revisjonsberetningen.



Etterfølgende hendelser eller forhold kan imidlertid medføre at selskapet ikke fortsetter driften.

- evaluerer vi den samlede presentasjonen, strukturen og innholdet, inkludert tilleggsopplysningene, og hvorvidt årsregnskapet representerer de underliggende transaksjonene og hendelsene på en måte som gir et rettviseende bilde.

Vi kommuniserer med styret blant annet om det planlagte omfanget av revisjonen og til hvilken tid revisjonsarbeidet skal utføres. Vi utveksler også informasjon om forhold av betydning som vi har avdekket i løpet av revisjonen, herunder om eventuelle svakheter av betydning i den interne kontrollen.

Uttalelse om øvrige lovmessige krav

Konklusjon om årsberetningen

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, mener vi at opplysningene i årsberetningen om årsregnskapet, forutsetningen om fortsatt drift og forslaget til dekning av tap er konsistente med årsregnskapet og i samsvar med lov og forskrifter.

Konklusjon om registrering og dokumentasjon

Basert på vår revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi har funnet nødvendig i henhold til internasjonal standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller forenklet revisorkontroll av historisk finansiell informasjon», mener vi at ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av selskapets regnskapsopplysninger i samsvar med lov og god bokføringskikk i Norge.

Gardermoen, 17. mars 2017
BDO

Elisabeth Moum
registrert revisor

3 VEDLEGG – LITTERATURLISTE

Lov og forskrift

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
- Lov 12. oktober 2004 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven)
- Forskrift 12. november 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). Kapittel 10 om varig lønnstilskudd

Forarbeider, veiledere og rundskriv

- Kravspesifikasjon fra NAV, vedlegg til avtaler som inngås mellom NAV og tiltaksarrangører for arbeidsmarkedstiltak (bygger på gjeldende forskrift om arbeidsrettede tiltak og utfyllende regler fra NAV)

Bøker

- Resch-Knudsen, Vibeke (2011). *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier* (Oslo: Kommuneforlaget)

Rapport, paper, arbeidsnotat, o.l. i serie

- PricewaterhouseCoopers (PwC) (2011). *Din guide til ansvarlig eierstyring og selskapsledelse*
- Kommunens Sentralforbund (KS) (2015). *21 anbefalinger for god eierstyring*
- Bjørnsen, Hilde Marte, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold (2015). «Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap». NIBR-rapport 2015:1. Oslo: Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Stokstad, Sigrid m.fl. (2016). «Folkevalgt styring og kommunal organisering». NIBR-rapport 2016:18. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Kommunale dokumenter

- «Eierpolitikk vedtatt for kommunene i ØRU», vedtatt i ØRU-styret 19.5.2014
- «Felles Eiermelding 2014 for kommunene på Øvre Romerike (ØRU)», vedtatt i ØRU-styret 19.5.14
- Ullensaker kommune «Prosedyre for eierforvaltning av kommunale selskaper» datert 3.10.2016 (inngår i kommunens internkontrollsystem).
- Nannestad kommunens «Politisk organisasjonskart og ansvarsstruktur», vedtatt i kommunestyret 30.2.2017.

Figurliste

Figur 1 «eierstyringsløyfen»	18
Figur 2 samspilltriangelet	32
Figur 3 «eierstyringsløyfen»	34