



# EKSEMPELSAMLING – KRITERIER I EIERSKAPSKONTROLL

Vedlegg til Veileder i forvaltningsrevisjon og  
eierskapskontroll | NKRF 2024

# Innledning

Forvaltnings- og eierskapskontrollkomiteen har lagd denne eksempelsamlingen som inneholder kilder og kriterier for typiske problemstillinger i eierskapskontroll.

Eksempelene er ment som forslag og inspirasjon, og det kan fylles på med nye eksempler eller tas ut gamle – etter behov og innspill.

## Innhold

<b>EIERSKAPSMELDING, OPPLÆRING OG EVALUERING .....</b>	<b>2</b>
<b>EIERSTRATEGI, FORMÅL OG MÅL FOR SELSKAPET.....</b>	<b>2</b>
<b>VEDTEKTER OG SELSKAPSAVTALE .....</b>	<b>3</b>
<b>EIERORGANET – REPRESENTASJON OG BESLUTNINGER .....</b>	<b>4</b>
<b>EIERORGAN OG FULLMAKT TIL Å REPRESENTERE KOMMUNEN .....</b>	<b>4</b>
<b>AVKLART INNHOLD I FULLMAKTEN .....</b>	<b>4</b>
<b>EKSEMPEL PÅ KRITERIER - AKSJESELSKAP .....</b>	<b>5</b>
<b>RAPPORTERING OG KONTAKTMØTER.....</b>	<b>5</b>
<b>VALG AV STYRE/NYE STYREMEDLEMMER .....</b>	<b>6</b>
<b>HABILITET .....</b>	<b>6</b>
<b>ETISK REGELVERK OG SAMFUNNSANSVAR .....</b>	<b>7</b>
<b>KILDER TIL INFORMASJON I EIERSKAPSKONTROLL .....</b>	<b>9</b>

## Eierskapsmelding, opplæring og evaluering

Ifølge kommuneloven § 26-1 skal kommunen hver valgperiode utarbeide en eierskapsmelding, som skal vedtas av kommunestyret selv.<sup>1</sup> Som et minimum skal eierskapsmeldingen inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper og tilsvarende som kommunen har eierinteresser i og kommunens formål med sine eierinteresser.

KS Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (KS Anbefaling) fastslår i anbefaling 4 at kommunestyrene hvert år bør utarbeide en rapport om tilstanden for selskapene. I kommentaren til anbefaling nr. 4 viser KS ellers til at det blant annet også kan være aktuelt å si noe om hvordan arbeidet med eierskapsstyring skal organiseres i kommunen, prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mv. KS anbefaler også at det bør utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig. Dette er trolig aktuelt særlig for kommuner som eier mange selskap sammen.

KS anbefaling 3 sier at kommunene bør sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap, og at dette bør skje tidlig i perioden. Ofte har kommunene føringer om dette i sine prinsipper for eierstyring. Mange kommuner har også retningslinjer for evaluering av eiermelding og eierstrategier.

På denne bakgrunn kan følgende kriterier utledes:

- *Minst en gang i valgperioden skal kommunen utarbeide en eierskapsmelding som kommunestyret selv skal vedta.*
- *Eierskapsmeldingen skal:*
  - *inneholde kommunens prinsipper for eierstyring*
  - *gi oversikt over kommunens eierinteresser i selskap/virksomheter*
  - *vise kommunens formål med eierskapet*
- *Eierskapsmeldingen bør omtale kommunens forventninger til selskapene om samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.*
- *Det bør utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner*
- *Kommunen bør ha tiltak for folkevalgtopplæring om eierskap*
- *Kommunen bør legge til rette for evaluering av kommunens eierskap i samsvar med vedtatte retningslinjer.*

Krav og føringer i kommunens eierskapsmelding kan også være kilde for vurderingskriterier.

## Eierstrategi, formål og mål for selskapet

Ifølge aksjeloven § 2-2 nr. 2 skal selskapets virksomhet (formål) fremgå av vedtektene. Samvirkeoven § 10 sier tilsvarende at samvirkeforetakets vedtekter skal inneholde bestemmelser om hvilken virksomhet foretaket skal drive. I IKS-loven § 4 er det bestemt at selskapsavtalen skal inneholde selskapets formål, og tilsvarende krever kommuneloven § 19-4 at samarbeidsavtalen for kommunale oppgavefellesskap skal beskrive hvilke oppgaver og myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet.

Ifølge kommuneloven skal kommunens formål med eierskapet fremgå av eierskapsmeldingen. Kommunens formål med å eie selskapet, kan ofte være et annet enn selskapets formål/virksomhet.

---

<sup>1</sup> Nærmere omtalt i Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

KS anbefaler (anbefaling nr. 5) at kommunen jevnlig bør revidere styringsdokumenter og avtaler som regulerer styringen av selskapet. I slike dokumenter vil en gjerne finne føringer og målsetninger som kommunen som eier ønsker at selskapene skal forholde seg til, f.eks. miljøpolicy, åpenhetsprofil, etiske retningslinjer og annet samfunnsansvar.

Eksempel på kriterier

- *Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for selskapet*
- *Eier skal fastsette selskapets formål (virksomhet) i vedtektene/selskapsavtalen*
- *Eier bør fastsette tydelige mål for selskapets virksomhet.*

## Vedtekter og selskapsavtale

Minstekravene til vedtektene for aksjeselskap er gitt i aksjeloven § 2-2. Minstekravene for vedtekter for samvirkeforetak står i samvirkeloven § 10. Interkommunale selskap skal ha en selskapsavtale som skal oppfylle kravene i IKS-loven § 4. For kommunale oppgavefellesskap, er det kommuneloven § 19-4 som regulerer minstekravene til samarbeidsavtalen.

For noen av selskapsformene er det slik at visse selskapsrettigheter må framgå av vedtektene dersom de skal gjelde – f.eks. adgangen til å ta opp lån for IKS og kommunale oppgavefellesskap. Foretaksregisterloven fastsetter at norske foretak skal registreres i Foretaksregisteret. Dette gjelder blant annet aksjeselskap, samvirkeforetak og interkommunale selskap, jf. foretaksregisterloven § 2-1. Normalt skal vedtektene være kontrollert ved registrering. Det kan imidlertid skje feil, og flere forhold kan gjøre at vedtektene ikke lenger samsvarer med den faktiske situasjonen i selskapet.

KS anbefaling nr. 5 sier at kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Dette omfatter også selskapets vedtekter/selskapsavtalen, selv om eventuelle endringer av vedtektene selvsagt må vedtas i eierorganet. KS gir en rekke anbefalinger om forhold som særskilt bør reguleres i vedtektene.

Kommunens eierskapsmelding kan inneholde føringer for selskapene. Slike føringer må fastsettes i vedtektene eller i en selskapsavtale for å ha bindende virkning overfor selskapene. Dette kan f.eks. gjelde krav om forlenget innkallingsfrist til generalforsamling, krav om valgkomité, styresammensetning, varaordning mv.

Dersom en etablerer vurderingskriterier basert på selskapets vedtekter/selskapsavtale bør en sjekke om de er i samsvar med kommunens målsetninger og ønsker, slik de kommer frem av eierskapsmeldingen.

Endringer av selskapsavtalen for interkommunale selskap skal som hovedregel behandles av kommunestyret i alle deltakerkommunene, jf. IKS-loven § 4. Enkelte endringer kan vedtas av representantskapet. For et aksjeselskap vil det være krav om kvalifisert flertall for vedtektsendringer. Om endringer er vedtatt på riktig måte kan være et kontrollpunkt i en eierskapskontroll.

Eksempel på kriterier:

- *Vedtektene/Selskapsavtalen skal minst angi de forholdene som står i <aktuell lov>*
- *Vedtektene/selskapsavtalen bør være i samsvar med føringer i kommunens eierskapsmelding.*

- *Kommunestyret bør jevnlig vurdere om det er behov for å oppdatere vedtektene/selskapsavtalen.*
- *Endringer i vedtekter/selskapsavtale må være vedtatt i samsvar med <aktuell lov>.*

## Eierorganet – representasjon og beslutninger

Den som møter på kommunens vegne i eierorganet, kan forplikte kommunen til de beslutningene som treffes i eierorganet. Det er derfor viktig at den fullmakten man har er avklart med riktig organ i kommunen, normalt kommunestyret.

## Eierorgan og fullmakt til å representere kommunen

I aksjeselskap er generalforsamlingen øverste eiermyndighet. Det er kommunestyret som er øverste organ hos eier, og som må tildele fullmakt til å møte i generalforsamling på kommunens vegne. Slik fullmakt kan gis generelt i delegasjonsreglementet, ved vedtakelsen av eierskapsmeldingen, eller det kan tildeles for hvert selskap, for hver generalforsamling.<sup>2</sup>

Eierorganet i interkommunale selskaper er representantskapet, jf. IKS-loven § 7. IKS-loven inneholder regler om blant annet representantskapets sammensetning og myndighet, valg av eierrepresentanter, innkalling til representantskapsmøter, vedtaksførhet og saksbehandlingen i representantskapet. En viktig forskjell fra aksjeselskap er at representant og vararepresentant må velges av kommunestyret selv. Valget kan ikke delegeres, og det ikke kan gis annen fullmakt til å møte i representantskapet.

I kommunale oppgavefelleskap er styret øverste myndighet. Regler om representasjon og saksbehandling av eierbeslutninger følger av kommuneloven og eventuelt av selskapets vedtekter. I samvirkeforetak er årsmøtet øverste myndighet. Regler om årsmøtet finnes i samvirkeoven kapittel 5. For noen forhold er det anledning til å bestemme avvikende ordninger i selskapets vedtekter/selskapsavtalen. Ved utforming av kriteriene er det derfor viktig å være oppmerksom på slike bestemmelser.

KS anbefaler som hovedregel at kommunen er representert i eierorganet med sentrale folkevalgte. Dette gjentas ofte i eierskapsmeldingene. Med sentrale folkevalgte menes gjerne ordfører/varaordfører, medlemmer av formannskap eller gruppeledere.

## Avklart innhold i fullmakten

Beslutninger i eierorganet kan binde kommunen både juridisk og politisk, og kan ha økonomisk betydning for kommunen. Eierrepresentanten skal representere kommunen i eierorganet, og kommunens mening i eiersaker bør være avklart med riktig organ i kommunen i forkant av møtene i eierorganet. I noen tilfeller vil slik avklaring være helt nødvendig. Kommunen bør derfor ha tiltak som kan sikre en forsvarlig, demokratisk behandling av eiersakene i samsvar med de ordninger som kommunestyret har vedtatt. Slike tiltak kan f.eks. være at sentrale folkevalgte representerer kommunen, det kan stilles krav til innkallingsfrister og kommunen kan etablere egne rutiner for mottak, forberedelse og behandling av slike saker, f.eks. administrative støttefunksjoner (eiersekretariat e.l.). Her har vi laget eksempel på kriterier for aksjeselskap. Kriteriene må eventuelt tilpasses andre organisasjonsformer.

---

<sup>2</sup> Ordfører er kommunens rettslige representant, jf kommuneloven § 6-1 andre ledd. Denne fullmakten er begrenset, og dekker ikke opptreden på kommunens vegne i eierorgan.

## Eksempel på kriterier - aksjeselskap

### *Kommunen*

- *Kommunen bør ha tiltak som sikrer en forsvarlig, demokratisk behandling av eiersakene*

### *Representasjon*

- *Den som møter i generalforsamling, skal ha skriftlig fullmakt i samsvar med delegasjonsvedtak*
- *Kommunen bør være representert i eierorganet med sentrale folkevalgte.*

### *Innkalling*

- *Styret skal innkalle alle aksjeeiere til generalforsamling. Innkallingen skal være skriftlig og angi sakliste og tid og sted for møtet, og skal sendes senest en uke før møtet skal holdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist.*
- *Holdes generalforsamlingen som møte, skal styrelederen og daglig leder være til stede. Saker som skal behandles av generalforsamlingen*
- *På den ordinære generalforsamlingen skal følgende saker behandles og avgjøres:*
  - *godkjennelse av årsregnskap og årsberetning, herunder utdeling av utbytte*
  - *andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen, herunder valg av styre og revisor*
  - *revisors godtgjørelse*

### *Protokoll*

- *Det skal foreligge protokoll med:*
  - *en fortegnelse over de møtende, med angivelse av at gyldig fullmakt er fremlagt.*
  - *generalforsamlingens beslutninger med avstemningsresultat*
- *Protokollen skal dateres, underskrives av møteleder og minst en person valgt av generalforsamlingens leder, og den skal sendes samtlige aksjeeiere.*
- *Protokollen skal oppbevares på betryggende måte i hele selskapets levetid*

## Rapportering og kontaktmøter

Av demokratiske hensyn er det viktig at innbyggere og offentlighet sikres innsyn i kommunens eiersaker. Offentlighetsloven og arkivloven innebærer at saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen skal journalføres og arkiveres i kommunen. Kommunens eierskapsmelding vil ofte ha føringer eller rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorganene. Det kan også være satt særskilte krav til rapportering fra det enkelte selskap. Slike føringer og krav kan være grunnlag for kriterier.

KS anbefaler (nr. 7) at sentrale folkevalgte oppnevnes til eierorganet, fordi dette vil forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. God og forenklet samhandling forutsetter at representanten faktisk rapporterer til kommunestyret. Ofte er sentrale folkevalgte greit orientert, mens resten av kommunestyret vet lite om virksomheten i selskapene.

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Eiermøtet er ikke lovregulert, og er en uformell arena der det ikke skal

treffes beslutninger. Det bør ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og selskapet.

#### Eksempel på kriterium – rapportering

- *Kommunen bør sikre at selskapene rapporterer <i samsvar med føringer i eierskapsmeldingen.>*
- *Kommunen bør sikre at saksdokumenter om kommunens eierskap og rapportering fra selskaper journalføres og arkiveres i samsvar med gjeldende krav og rutiner.*
- *Det bør gjennomføres jevnlig kontaktmøter/eiermøter mellom eier og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet.*

## Valg av styre/nye styremedlemmer

Det er generalforsamlingen som velger styre i aksjeselskap, jf. aksjeloven § 6-3. Dersom selskapet har bedriftsforsamling, vil det normalt være denne som velger styret. I aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene skal begge kjønn være representert med minst 40 %, se kommuneloven § 21-1, jf. aksjeloven § 20-6. Kjønnrepresentasjonen skal være oppfylt for medlemmer og vara hver for seg.

I interkommunale selskap er det representantskapet som velger styret, jf. IKS-loven § 10. IKS-loven har tilsvarende regler om kjønnsrepresentasjon.

I samvirkeforetak velger årsmøtet styret, jf. samvirkeoven § 66. Styrets sammensetning er regulert i samvirkeoven kapittel 6. Regler om kjønnsrepresentasjon gjelder bare for samvirkeforetak med over 1000 medlemmer.

Ansattvalgte styremedlemmer velges av og blant de ansatte, og behandles ikke av eierorganet i noen av selskapsformene. Slike styremedlemmer teller heller ikke med i beregningen av kjønnsrepresentasjon i styret.

KS har anbefalinger knyttet til valg av styre og styresammensetning, se anbefalingene nr. 9 - 14. KS anbefaler for eksempel at eier ser til at styrets samlede kompetanse er tilpasset selskapets virksomhet og etablerer rutiner for å sikre dette, at det vedtektsfestes valgkomite, og at det vedtektsfestes bruk av numerisk vara. Dette vil ofte være omtalt i kommunens eierskapsmelding, og kriterier må eventuelt hentes derfra. Et utgangspunkt er at en må sørge for å vedtektsfeste føringer som en vil skal være bindende – se eksempler i klammer.

#### Eksempel på kriterier

- *Kommunen/eier bør ha tiltak som bidrar til at styrets samlede behov for formell og reell kompetanse vurderes ved valg av nytt styre/nye styremedlemmer*
- *Kommunen/eier må sikre at kravene om representasjon av begge kjønn i styret overholdes.*
- *Kommunen bør sørge for at <valgkomite> er regulert i vedtektene.*
- *<Generalforsamling/representantskap bør fastsette retningslinjer for valgkomiteen.>*

## Habilitet

Den som er leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et samvirkeforetak, en forening, en stiftelse eller et selskap som er part i saken, blir inhabil til å behandle saken i folkevalgt organ, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Den som sitter i

styret i et selskap som er part i saken, blir altså alltid inhabil i saken i kommunestyret. KS anbefaler at slike inhabilitetsvirkninger tas med i vurderingen ved valg av styremedlemmer.

Det er fortsatt ikke uvanlig at ordførere eller ledende politikere og kommunedirektør eller andre ledende administrativt ansatte sitter i styret i kommunalt eide selskaper. Dette kan da medføre habilitetsproblemer. Kommunen bør derfor ha tiltak for å forebygge at inhabilitet inntre i et slikt omfang at det svekker saksbehandlingen, og kommunen bør ha tiltak for å sikre at den som er inhabil ikke behandler saken i folkevalgt organ eller ellers opptrer på vegne av kommunen i saker som gjelder selskapet.

For interkommunale selskap gjelder habilitetsreglene i kommuneloven og forvaltningsloven, jf. IKS-loven § 15. Daglig leder og den som sitter i styret er ikke valgbar til representantskapet, jf. IKS-loven § 10.

Tiltak for å ivareta habilitet kan være omtalt i eierskapsmeldingen, f.eks. kan det være føringer for hvilke funksjoner som ikke bør velges til selskapsstyret.

Eksempel kriterier

- *Eier bør sikre at ikke ordfører eller kommunedirektør velges til styret i kommunens selskaper.*
- *Kommunen bør ha tiltak som sikrer at den som er inhabil ikke deltar i behandlingen av eiersaker i kommunale organer.*

Se mer om habilitet i KMDs veileder om Habilitet i kommuner og fylkeskommuner

## Etisk regelverk og samfunnsansvar

Styret er ansvarlig for selskapets interne kontroll, herunder å etablere retningslinjer for etikk og samfunnsansvar. Dette er en del av styrets ansvar for å sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten, jf. aksjeloven § 6-12. Også eier bør ha et bevisst forhold til selskapets ivaretagelse av selskapets samfunnsansvar, herunder at selskapet har etablert et etisk regelverk. KS' anbefaling nr. 19 lyder slik: Eier bør påse at selskapsstyret utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

I dokumentet «Beskytt din kommune», utgitt i samarbeid mellom Transparency International Norge og KS i 2014 fremheves det at korrupsjonsrisikoen krever en bevisst og aktiv utforming av eierrollen. Under overskriften «Eierstyring» heter det: Eierstyring innebærer at kommunen som eier må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styret, profesjonalitet i selskapsledelsen, mulighet for kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. I kraft av sin eierrolle bør kommuner påse at kommunalt eide selskap har et antikorrupsjonsprogram. Det fremheves at korrupsjonsrisikoen krever en bevisst og aktiv utforming av eierrollen. KS har fått utarbeidet en rapport om status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren.

Et av temaene i rapporten er forekomsten av uetisk atferd og korrupsjon i kommunale selskap. Rapporten inneholder spørreskjema som er benyttet i kartleggingen. Det er også utarbeidet et hefte med råd for etikkarbeid i kommunale selskap.

Rådene kan egne seg som kriterier for en forvaltningsrevisjon av selskapet. Mange kommuner har etablert et etisk regelverk for den kommunale virksomheten, og mange uttrykker konkrete forventninger om samfunnsansvar og etisk arbeid/nivå i selskapene i eierskapsmeldingen. Dette kan



danne grunnlag for kriterier. Dersom eier ønsker å forplikte selskapet til å følge dette regelverket eller etablere et slikt regelverk, må en slik instruksjon gjøres i generalforsamling.

Eksempel på kriterier

- *Eier bør sørge for at selskapet utarbeider etiske retningslinjer for selskapsdriften*

## Kilder til informasjon i eierskapskontroll

### **Aktuelle dokumenter i kommunen som kan bidra med relevant informasjon er følgende:**

- Kommunens eierskapsmelding/eierskapsstrategi/eierskapspolitikk
- Kommunens årsbudsjett/økonomiplan
- Kommunens årsmelding
- Innkallinger, saksdokumenter og protokoller til folkevalgte organ i kommunen som behandler saker relatert til selskapet
- Korrespondanse mellom kommunen og selskapet
- Korrespondanse mellom personer i kraft av deres roller som representant for kommunen eller selskapet

### **Aktuelle dokumenter i selskapet:**

- Selskapets vedtekter/selskapsavtale og liknende
- Selskapets strategidokumenter
- Selskapets virksomhetsplan
- Selskapets årsbudsjett
- Selskapets årsregnskap/konsernregnskap med revisors beretning
- Selskapets årsberetning
- Aktuelle rutiner og retningslinjer i selskapet, herunder styreinstruks og instruks til daglig leder,
- Innkallinger, saksdokumenter og protokoller fra de ulike selskapsorganene, særlig eierorgan og valgkomite, og eventuelt styret.

### **Aktuelle offentlige registre kan også bidra med relevant informasjon:**

- Brønnøysundregistrene.no
- Regnskapstall.no
- Proff.no
- Purehelp.no
- Styrevervregistret.no

### **Intervju, egenerklæring, spørreundersøkelse**

Eksempel på aktuelle personer i kommunen og selskapet som har opplysningsplikt og kan bidra med relevant informasjon i en eierskapskontroll:

- Ordfører
- Kommunedirektør
- Ansatte i kommunen som arbeider med kommunens selskapsforvaltning
- Kommunes representanter i selskapets eierorgan
- Styreleder
- Styremedlemmer
- Daglig leder i selskapet
- Selskapets revisor