



Overordnet analyse - selskapskontroll 2018 - 2019

Larvik kommune

2018 :: 412 001

Ferdigstilt 03.04.18

Om Telemark kommunerevisjon IKS

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark og Larvik kommune i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Fra 2015 har vi samarbeidet vi faglig og administrativt med de interkommunale revisjonsordningene Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Telemark kommunerevisjon IKS har bred erfaring med selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på masternivå, og har god kompetanse innen offentlig forvaltning.

Du kan lese mer på vårt nettsted www.tekomrev.no.

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn.....	3
1.2	Kontrollutvalgets ansvar for planlegging av selskapskontroll	3
1.3	Hvem kan bli kontrollert?	4
1.4	Selskapskontroll - innhold og begrepsbruk	4
1.5	Metode for analysen	5
2	Eierskap i Larvik kommune.....	7
2.1	Eierskapsmelding.....	7
2.2	Kommunens eierskap	7
2.3	Selskapskontroller 2016-2017	7
3	Vurdering av risiko og vesentlighet.....	8
3.1	Eierstyring	8
3.2	Vurdering av det enkelte selskap	12
4	Rangering - oppsummering	15
	Vedlegg	16

Foto forside: www.effective.com

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kommunen kan engasjere seg i virksomheter og legge ulike oppgaver til fristilte organisasjonsformer som aksjeselskaper, interkommunale selskaper, annet interkommunalt samarbeid, o.l. Kommunestyret står i stor grad fritt til å velge hva slags organisasjonsform slik virksomhet skal ha. Hvilken organisasjonsform kommunestyret velger, har betydning for kommunestyrets styringsmuligheter.

Undersøkelser viser at kommunene ikke alltid gjør seg nytte av de styringsmulighetene som ligger i selskapsorganiseringen.¹ Dette kan føre til at den politiske kontrollen med selskaper blir dårlig, og at de folkevalgte mister innflytelse. Viktige betingelser for folkevalgt styring er åpenhet, etikk og kontroll. NIBR har undersøkt hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring over den delen av kommunens virksomhet som er organisert i selskap.² De fleste politikerne som ble spurt i undersøkelsen, mener at kommunestyret ikke får nok informasjon og ikke er godt nok orientert, og at kontrollrutinene ikke er tilstrekkelige.

Dette gir utfordringer når det gjelder demokratisk, folkevalgt styring, innsyn og kontroll med slike virksomheter.

1.2 Kontrollutvalgets ansvar for planlegging av selskapskontroll

Kommuneloven § 77 nr. 5 og kontrollutvalgsforskriften § 13 slår fast at kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper m.m. Kontrollutvalget skal påse at det utarbeides en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal bygge på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra vurderinger av risiko- og vesentlighet. Planen skal vedtas av kommunestyret, senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert.

Kontrollutvalget i Larvik har bedt Telemark kommunerevisjon IKS om å utarbeide en slik overordnet analyse av kommunens eierskap.

¹ NOU 2016:4 om ny kommunelov kapittel 27.

² Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, rapport 2015:1 (www.nibr.no)

1.3 Hvem kan bli kontrollert?

Reglene om selskapskontroll gjelder kommunalt eierskap i selskaper. Innsynsretten etter kommuneloven § 80 er begrenset til interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap (AS)³ og interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 når disse er selvstendige rettssubjekt. Kontrollen og innsynsretten kan også gjelde datterselskap til disse. Det kan gjøres selskapskontroll også i andre selskapsformer, f.eks. samvirkeforetak, men da uten lovbestemt innsynsrett.

Selskapskontroll omfatter ikke stiftelser (de eies ikke), kommunale foretak (de inngår i kommunen og er omfattet av reglene om forvaltningsrevisjon).

Reglene om selskapskontroll er foreslått endret i forslaget til ny kommunelov, jf. Prop. 46 L (2017-2018) kapittel 26. Lovforslaget ble oversendt Stortinget 16.03.18, og ventes tre i kraft fra 01.01.20.

1.4 Selskapskontroll - innhold og begrepsbruk

Begrepet selskapskontroll dekker etter gjeldende regler to former for kontroll:

- **Eierskapskontroll:** Kontroll med hvordan kommunen ivaretar sitt eierskap i selskap – eierstyringen - forholdet mellom kommunestyret og eierorganet.
- **Forvaltningsrevisjon i selskap:** Kontroll med hvordan selskapene styres og drives – rettet mot selskapets virksomhet.



³ Forutsatt at det ikke er privat eller statlig aksjonær i selskapet.

En eierskapskontroll er i hovedsak rettet mot *kommunen som eier*. Hovedspørsmålet i en *eierskapskontroll* er om kommunen har lagt til rette for å utøve sitt eierskap i samsvar med gjeldende regler og kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Selskapskontrollen kan også være rettet mot selskapets drift og aktiviteter. Slike forhold kan en kontrollere gjennom en *forvaltningsrevisjon i selskapet*, på samme måte som det gjøres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet.

Forvaltningsrevisjon i selskap skal gjennomføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk⁴, og er regulert i kommuneloven § 77 nr. 4, kontrollutvalgfskriften og revisjonsfskriften.

1.5 Metode for analysen

I utarbeidelse av overordnet analyse har vi gjort en risiko- og vesentlighetsvurdering basert på:

- KS anbefalinger for godt eierskap
- Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring (eiermelding)
- Resultater fra selskapskontroller i forrige valgperiode
- Åpen informasjon om selskapene: formål, tilgjengelige regnskapstall, kommunens eierandel, selskapsform
- Informasjon på kommunens nettsider og innspill fra ordfører og rådmann

Analysens formål er å vise risikoområdene for kommunen når det gjelder:

- eierstyringen
- eierskapet i konkrete selskaper

Vi vil understreke at analysen er og skal være overordnet. Vurderinger av konkrete selskaper er basert på åpen informasjon og innspill fra ordfører/ administrasjonen. Vi har hentet informasjon fra kommunens nettsider om eierskap, fra Proff og Brønnøysundregistrene, selskapenes nettsider og vedtekter/selskapsavtaler. Noe informasjon har vi hentet fra overordnet analyse for selskapskontroll for Sandefjord kommune, utarbeidet av Vestfold kommunerevisjon i 2017. Vi har ikke innhentet årsmeldinger fra selskapene. Eierskap som ble avvirket i 2017 er ikke omfattet av analysen.⁵

⁴ God kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon er definert i RSK 001, fastsatt av Norges kommunerevisorforbund.

⁵ Kommunen kjøpte aksjer i Karistranda Utbygging AS i 2017, og selskapet ble avvirket i desember 2017, og er derfor ikke omtalt her. Enkelte spørsmål rundt dette er for tiden under oppfølging av revisjonen.

Analysen går ikke dypt i det enkelte selskap, og det kan derfor være spesielle forhold som ikke fanges opp. Formålet med analysen er at den skal tjene som et prioriteringsgrunnlag for aktuelle selskapskontroller i 2018 og 2019.

Om risiko og vesentlighet

I analysen vurderes risiko og vesentlighet i kommunens eierstyring generelt og med utøvelsen av eierskapet i det enkelte selskap spesielt. Vurdering av risiko vil si at vi vurderer hvor sannsynlig det er at en uønsket praksis eller hendelse forekommer, og hvor alvorlig konsekvensen av det kan være. Stor sannsynlighet for hendelser med alvorlig konsekvens, gir størst risiko, mens liten sannsynlighet for hendelser med små konsekvenser gir minst risiko.

Vesentlighetsvurderingen innebærer at vi vurderer hvor vesentlig det aktuelle selskapet, ansvarsområdet, risikomomentet osv er for kommunen. Høy eierandel vil i utgangspunktet gi høy vesentlighet. Om selskapet ivaretar viktige samfunnsfunksjoner er et annet moment i en vesentlighetsvurdering.

2 Eierskap i Larvik kommune

2.1 Eierskapsmelding

Larvik kommune har informasjon om sitt eierskap på kommunens nettsider. Her er det lenket til en eierskapsmelding for gamle Larvik kommune, vedtatt i 2012. Gamle Larvik kommune vedtok ny eierskapsmelding i sak 124/16, i juni 2016. Vi er ikke kjent med at Lardal kommune hadde eierskapsmelding. Vi legger derfor til grunn eierskapsmeldingen fra 2016 som gjeldende for den nye kommunen.

Kommunens delegasjonsreglement, fastsatt av kommunestyret i nye Larvik kommune i sak 18/17 og 19/17 delegerer fullmakter for eierskap, og gir enkelte føringer for eierskapet.

2.2 Kommunens eierskap

På kommunens nettsider ligger det en oversikt over de selskapene kommunen eier. Siden er oppdatert per 01.02.18. Mange av lenkene på nettsiden virker ikke, og mange av dokumentene det er lenket til gir ikke oppdatert informasjon om selskapene. Eierandeler, vedtekter/selskapsavtaler og offentlige registeropplysninger vil naturlig nok ikke være oppdaterte til enhver tid framover, pga. kommunesammenslåingene i Vestfold. Dette er prosess som trolig vil pågå fram mot 2020.

Oversikt med informasjon om selskapene som Larvik kommune har eierandeler i framgår av vedlegg til rapporten. Oversikten er hentet fra kommunens nettsider per februar 2018 og gamle Larvik kommunes eierskapsmelding for 2016, sjekket mot eierskapet som de to kommunene hadde før sammenslåingen, slik det står i noter til kommunenes årsregnskap for 2017.

Kommunens eierskap i Telemark kommunerevisjon IKS og Vestfold interkommunale kontrollutvalgsekretariat framgår av oversikten i vedlegget. Telemark kommunerevisjon IKS er ikke uavhengig overfor disse to selskapene, og vi har derfor ikke vurdert behovet for selskapskontroll knyttet til disse to selskapene. Vi har heller ikke vurdert behovet for selskapskontroll i selskaper der Larvik kommune har liten eierandel.

2.3 Selskapskontroller 2016-2017

Det er ikke gjennomført selskapskontroll verken for Larvik eller Lardal kommune i 2016 og 2017.

3 Vurdering av risiko og vesentlighet

3.1 Eierstyring

I analysen av behovet for eierskapskontroll (kontrollen med kommunens eierstyring) fokuserer vi på elementer som vi mener er vesentlige for å sikre god eierstyring. Vi legger vekt på gjeldende regler for de aktuelle selskapsformene, KS anbefalinger for godt eierskap, NOU 2016:4 om ny kommunelov, Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og føringer i kommunens Eiermelding. Vi vurderer hvilken risiko det er for at vesentlige elementer i eierstyringen ikke blir godt nok ivaretatt. Risikovurderingen er dels konkret for Larvik kommune og dels basert på erfaring fra andre kommuner.

Eierskapsmelding – vurdering av eierskap - rutiner for eierstyring - samordning (KS anbefalinger 4 - 5)

KS anbefaler at kommunene etablerer retningslinjer for utøvelsen av sitt eierskap (eierskapsmelding). I forslaget til ny kommunelov (Prop 46 L (2017-2018) kap. 26) foreslås det at det skal være obligatorisk å utarbeide eierskapsmelding, og det er forslag om minimumskrav til innhold: prinsipper for eierstyring, oversikt over eierskap og formålet med kommunens eierinteresser. Dette er i samsvar med anbefalinger fra KS. Formålet med lovreguleringen er å sikre oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring, mulighet for politikere og innbyggere til å følge med på selskapenes aktiviteter og forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser. Lovkravet om eierskapsmelding skal også styrke det administrative arbeidet med kommunens eierstyring.

KS anbefaler at kommunens eierskapsmelding og –strategier revideres jevnlig. I følge forslaget til ny kommunelov skal meldingen behandles av kommunestyret minst en gang i valgperioden.

Larvik kommunes eierskapsmelding er fra 2016, bygger på en felles mal for eierskapsmeldinger for Vestfold-kommunene, og omhandler følgende punkt:

- Begrunnelse for eierskapsmelding
- Hvorfor eie og drive selskaper
- Beskrivelse av ulike selskapsformer og deres fordeler og ulemper
- Eierstrategi vs selskapsstrategi.
- Rollebeskrivelse og drøfting – eier, styre og daglig leder.
- Styresammensetning, kompetanse og honorar
- Valgkomité – prinsipper og gjennomføring
- Habilitet, etikk og antikorrupsjon

- Eierstyring og kontroll

Kommunestyret vedtok eierskapsmeldingen og en rekke føringer for kommunens eierskapsutøvelse og enkelte forventninger til selskapene i sak 124/16.

På grunn av kommunereformarbeidet ble oppfølgingen av kommunestyrets vedtak utsatt til etter sammenslåingen. Etter det vi får opplyst fra administrasjonen, vil det bli lagt fram sak for formannskapet med oppdatert informasjon om selskapenes utvikling i mai 2018.

Eierskapet ved kommunesammenslåing – samordning med andre eiere

Kommunesammenslåing innebærer økt risiko også når det gjelder eierstyring. Konsekvensene og risikoen vil variere med organisasjonsform i selskapene, og med sammensetningen på eiersiden. Risikoen gjelder både oversikten over den nye kommunens eierskap og eierandeler, vurderinger av behovet for eierskap og eierstrategier, og vurderinger av selskapers organisasjonsform. Det kan også være en risiko for at selskapene ikke har oppdaterte vedtekter/selskapsavtaler og at registeropplysninger ikke blir oppdatert etter endringene i eierstrukturen som følge av kommunesammenslåinger. Generelt kan det også være risiko for at ivaretagelse av eierskapet nedprioriteres i en periode der kommunen har ekstra mange oppgaver å ivareta som følge av kommunesammenslåingen.

Larvik kommune har eierinteresser i selskap sammen med andre kommuner. Det kan føre til at eierne gir ulike føringer til selskapene, både når det gjelder målsetninger og styring av selskapene, og føringene kan også være motstridende. Kommunens eierskapsmelding bygger på en felles mal for *eiermelding i Vestfold, utarbeidet av kommunesamarbeidet i Vestfold, sammen med KS i 2015*. Formålet med den felles meldingen er nettopp å samordne og effektivisere eierstyringen. Mange av samordningstiltakene krever i tillegg til tilpasning av eierskapsmeldingen at det treffes avgjørelser i eierorgan eller at det inngås aksjonæravtaler og liknende.

Kommunens eierskapsmelding og kommunestyrets vedtak om eierskapsmeldingen gir viktige rammer for kommunens eierstyring. Vi vurderer at det er liten risiko for at disse rammene ikke er i samsvar med gjeldende regler og anbefalinger.

Eierskapsmeldingen og kommunestyrets vedtak gir en rekke føringer for eierskapsutøvelsen og for selskapene. Mange av disse føringene er vesentlige for kommunens eierstyring og formål med eierskapet, og for kommunens og selskapenes omdømme. På grunn av kommunereformprosessen har enkelte oppgaver knyttet til

eierstyringen blitt utsatt. Etter vår vurdering er det risiko for at føringene i kommunestyrets vedtak om eierskapsmeldingen ikke er gjennomført full ut. Det er grunn til å vurdere å prioritere en kontroll av hvordan den nye eierskapsmeldingen og kommunestyrets vedtak er fulgt opp og gjennomført i praksis.

Politisk styring - representasjon og fullmakter – rapportering om eierskapet (KS anbefaling 7 - 8)

Selskapslovene har regler om representasjon og saksbehandling i eierorgan. KS gir anbefalinger om hvem som bør representere kommunen i disse organene, og hvordan samhandling og kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyret kan ivaretas best mulig. Slike tema er omhandlet i kommunens Eiermelding.

Eierskapsaker i Larvik er delegert til formannskapet, jf. kommunens reglement for folkevalgte organer og kommunens delegasjonsreglement, fastsatt av kommunestyret for nye Larvik kommune i sak 18/17 og 19/17. Ordfører og varaordfører er kommunens representant i representantskapsmøter og generalforsamlinger.

Erfaring har vist at det generelt er risiko for at rutiner for behandling av eiersaker ikke blir fulgt godt nok opp, slik at eierrepresentanten ofte møter i eierorganet uten at kommunens standpunkt er forankret i kommunestyret eller annet politisk organ. Det er også generelt risiko for mangelfull rapportering fra eierrepresentanten til kommunestyret/formannskapet. Dermed kan politikerne være dårlig informert om status i kommunens eierskap. Kommunens administrasjon opplyser at innkallinger til møter i eierorganet blir lagt fram som sak dersom de kommer i tide til politisk behandling. Ofte passer imidlertid møtetidspunktene i selskapene dårlig med kommunens møtetidspunkter, og den forberedende behandlingen må gjøres direkte av/med ordfører/varaordfører.

Kommunens eierskapsmelding har ikke vært behandlet av det nye kommunestyret, og retningslinjene kan være ukjente for en del av kommunens politikere. Mange av kommunens eierskap er i endring som følge av kommunesammenslåinger. Det kan bli aktuelt å vurdere organisasjonsform. Mange selskap kan være ukjente for en del av kommunens politikere. Det er en fordel at ordfører/varaordfører skal være eierrepresentant i alle selskapene, og at formannskapet er delegert myndighet til å behandle eiersaker, jf. delegasjonsreglementet. Vi ser at formannskapet i nye Larvik har behandlet flere eiersaker fra november 2017 til februar 2018.

Det er ikke grunn til å tro at representasjon og fullmakter og rapportering om selskapene utgjør noen stor risiko i Larvik kommune.

Styre - evaluering og valg (KS anbefaling 9 - 14)

Styret er et viktig organ for selskapet, og det er eiers ansvar å sørge for at styrets samlede kompetanse er tilpasset selskapets virksomhet. Gode valgprosesser og godt sammensatte styre er et vesentlig element i eierstyringen. Det er noen regler om styresammensetning i lovgivningen, og KS har også anbefalinger om styresammensetning og valgprosess. Kommunen har lagt klareføringer for dette i egen eierskapsmelding.

Vi ser ofte at det er svakheter i valgprosesser, og at det er dårlig dokumenterte vurderinger og begrunnelser for styrevalg og styresammensetning i kommunalt eide selskaper. Vi mener derfor på generelt grunnlag at det foreligger stor risiko. Kommunens administrasjon bekrefter at det nesten aldri er politisk behandling av styrevalg hos eierne, fordi valgkomiteens innstilling ofte ikke følger innkallingene. En eierskapskontroll med dette som tema kan gjøre dypere undersøkelser av hvordan kommunens tiltak for å sikre gode styrevalg blir praktisert, og om selskaper har en samlet styresammensetning i samsvar med gjeldende krav og anbefalinger (styreevaluering, valgkomite, sammensetning m.m.). Dersom kontrollutvalget vil prioritere en slik eierskapskontroll, bør valgprosess, styresammensetning, egevaluering av styrets kompetansebehov og sammensetning undersøkes i flere selskaper.

Samfunnsansvar og etikk (tilråding 15 - 19)

Samfunnsansvar og etikk i kommunalt eide selskap er generelt viktig for kommunen, og er på generelt grunnlag en vesentlig risiko, både for selve arbeidet og målene knyttet til samfunnsansvar og for kommunenes omdømme.

I eierskapsmeldingen har kommunen lagt til grunn at det skal være åpenhet om kommunens eierskap, og at selskapenes virksomhet skal være basert på prinsippet om meroffentlighet. Kommunen ønsker eierskap som fremmer samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling, og gir i eierskapsmeldingen uttrykk for en forventning om at selskapene skal utarbeide og følge opp etiske retningslinjer og miljømål. Selskapene som kommunen eier må i stor grad forholde seg til reglene om offentlig innsyn, offentlige anskaffelser og offentlig støtte.

På denne bakgrunn er det relevant for kontrollutvalget å se om kommunen sikrer at selskapene overholder slike forpliktelser og forventninger, og å undersøke hvordan utvalgte selskap ivaretar disse forventningene. Vi mener at dette tema er aktuelt f.eks. i iFokus, Larvik Arena IKS eller Vesar AS.

3.2 Vurdering av det enkelte selskap

I tillegg til at det kan være risiko knyttet til eierstyringen av det enkelte selskap, vil det være en generell risikofaktor om selskapet gjennomfører virksomheten i samsvar med vedtektsfestet formål eller eiers formål med eierskapet og om selskapet har god måloppnåelse. For noen virksomhetsområder kan det også være risiko knyttet til ivaretagelse av gjeldende lovkrav. En annen risikofaktor for selskap med kommunalt eierskap, er om selskapene innfrir særskilte forventninger fra eier knyttet til samfunnsansvar (ansvar for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten) og etikk. Selskapets økonomiske utvikling har også betydning for risikovurderingen.

Når det gjelder vesentlighet, legger vi vekt på kommunens eierandel, selskapets størrelse og hvilken betydning selskapets virksomhet har for kommunens oppgaver.

Vi har ikke gjort konkrete risikovurderinger av datterselskap eller selskap der kommunens direkte eierandel er under 20%. Det innebærer at vi har vurdert konkret risiko knyttet til følgende selskap:

- iFokus AS (100%)
- Larvik Arena IKS (50 %)
- Global Learning Larvik AS (49%)
- Vestfold krematorium IKS (25%)
- Vesar AS (20,47%)

Gjennomføring av virksomhet – måloppnåelse – vurdering av selskap

iFokus Barnehagene AS⁶

Selskapet iFokus Barnehagene AS med datterselskapene iFokus AS, iVekst AS og iFokus Arbeidsinkludering AS står for betydelig tjenesteproduksjon innenfor utførelsesvirksomhet. Vi har informasjon om at konsernet har kjøpt opp 51% av Global Learning Larvik AS fra private aksjonærer, slik at dette selskapet nå eies sammen med Larvik kommune. Dette framgår ikke av offentlige registre.

Tiltaksstrukturen innenfor dette området har gjennomgått store endringer, med omfattende konkurranseutsetting de siste årene. Konsernet er omstrukturert som følge av anbefalinger gitt etter en mulighetsstudie som ble gjennomført i 2016 på grunn av disse endringene.

⁶ Juridisk navn på morselskapet iflg Brønnøysundregistrene

Konsernet har fram til 2017 hatt gjennomgående styrer, bortsett fra i datterselskapet iVekst AS. KS fraråder at morselskapets styre er styre for datterselskapene. En slik ordning medfører rolleblanding og svekket tilsynsfunksjon, da styret i morselskapet er generalforsamling for datterselskapene. Det er nå etablert en struktur der daglig leder i morselskapet er enestyre i datterselskapene, og styret i morselskapet er generalforsamling. Konsernstrukturen innebærer naturlig nok redusert innsyn og oversikt for eier av morselskapet (Larvik kommune).

Konsernet har hatt utfordringer knyttet til driften, som følge av at man har mistet oppdrag fra NAV. Konsernet har inngått en avtale med Global Learning Larvik AS. Avtalen er meldepliktig etter aksjeloven § 3-8.

Overdragelse av selskapets barnehager til kommunen skal utredes, jf. kommunestyrevedtak i sak 42/18.

Det kan være risiko knyttet til oppfølging av mål for selskapet, resultater og hvordan selskapet forvalter offentlige ressurser. For et konsern som iFokus vil det også være risiko knyttet til hvordan selskapet ivaretar sitt samfunnsansvar, herunder tiltak for etikk og varsling av kritikkverdige forhold. Selskapet driver både med skjermet og konkurranseutsatt virksomhet, noe som kan medføre risiko knyttet til reglene om anskaffelser, offentlig støtte/kryssubsidiering og offentlig innsyn.

Kontrollutvalget i Larvik fikk gjennomført en selskapskontroll av selskapet i 2011, med anbefalinger knyttet til balansert kjønnsrepresentasjon i styret, offentlig innsyn og styreinstruks.

Global Learning Larvik AS

Selskapet har fram til 2017 hatt private medeiere, men disse er nå kjøpt ut av iFokus. Det innebærer at kommunen er eier av selskapet både direkte og indirekte. Selskapet har ifølge Proff.no hatt svak lønnsomhet. Det er en forutsetning i selskapets formål at det skal drives lønnsomt og på kommersiell basis. Det kan være risiko knyttet eierstruktur, overtakelsen av selskapet og til måloppnåelsen.

Larvik Arena IKS

Selskapet er ansvarlig for drift av lokalene ved Boligmappa Larvik Arena. For dette selskapet kan det være risiko knyttet til gjennomføring av virksomhet og måloppnåelse. Det må antas at selskapet er sårbart for leietakernes økonomi. Selskapet eies sammen med Vestfold fylkeskommune.

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune hadde eierskapskontroll av Larvik Arena IKS i 2015. Det ble gitt anbefalinger om etiske retningslinjer og styrevervregistrering, ellers ingen merknader.

Vesar AS (Vestfold Avfall og Ressurs AS)

Det er vesentlig for kommunen at renovasjonstjenesten fungerer. Larvik kommune har selv ansvar for innsamlingen av avfall, mens de øvrige oppgavene knyttet til håndtering av husholdningsavfall i hovedsak ivaretas av Vestfold Avfall og Ressurs AS (Vesar). Det kan være behov for endring av avtalen med Vesar som følge av kommunesammeslåing og ulikheter i ordningene i gamle Larvik og Lardal.

Vesar er eid av ni kommuner i Vestfold (antallet vil endrer seg i takt med effektivering av kommunesammenslåinger). Selskapet drives etter selvkostprinsippet.⁷ Kostnadene fordeles mellom kommunene etter hvilke tjenester selskapet utfører for den enkelte kommune.

Vesar er et rent bestillerselskap, og eier ingen maskiner, bygg eller anlegg. Det er bare moderat/liten risiko knyttet til selvkost/konkurransesvridning. Det kan være risiko knyttet til anskaffelser og kvalitet i tjenesten. Vi har ingen særskilte indikasjoner på slik risiko.

Selskapet har ett datterselskap: Grenland Vestfold Biogass AS, som behandler våtorganisk avfall ved produksjon av biogass, biogjødsel og beslektede produkter. Grenseflaten og risiko mot denne aktiviteten og informasjon om datterselskap til eier kan være et risikoområde.

Det var selskapskontroll i dette selskapet i 2016 på vegne av kontrollutvalget i Sandefjord. Det ble gitt anbefalinger til selskapet bl.a. om styreevaluering og oppdatering av vedtekter.

Vestfold krematorium IKS

Selskapet skal anlegge, eie og drive et krematorium på vegne av deltakerkommunene, og kan også selge tjenester til kommuner utenfor eierkommunene. Selskapet har fremmet forslag om å utvide antall eierkommuner i selskapet. Selskapet ønsker å bygge seremonirom og utvide selskapets ansvarsområde.

Kontrollutvalget i Larvik fikk gjennomført en selskapskontroll i 2013, med anbefalinger knyttet til etiske retningslinjer og styrevervregistrering.

⁷ Dvs at brukerne av tjenesten skal betale det det koster å produsere tjenesten.

4 Rangering - oppsummering

I tabellen nedenfor er vår vurdering av samlet risiko og vesentlighet indikert med gul eller grønn farge. Vi vil anbefale at tema/selskap med gul farge prioriteres for selskapskontroll foran de med grønn farge. Noen av forslagene i tabellen kan gjøres overlappende, f.eks. kan en selskapskontroll av iFokus omfatte tema som gjennomføring av eierskapsmelding, samfunnsansvar og etikk.

Tema/selskap	Generell/tema	Kontrollform	Risikovurdering
Eierskap i ny kommune – eierskapsmelding - gjennomføring	Generell – rettet mot gjennomføring av tiltak vedtatt i kommunens eierskapsmelding. Både større og mindre eierskap bør evt. velges ut, f.eks. IKA Kongsberg IKS.	Eierskapskontroll	Eventuelt i 2019
Representasjon i eierorgan – avklaringer og rapportering	Generell, med stikkprøvekontroll for utvalgte selskap. Både større og mindre eierskap bør evt. velges ut, f.eks. IKA Kongsberg IKS.	Eierskapskontroll	
Styre – evaluering, sammensetning og valgprosess	Generell, med stikkprøvekontroll i utvalgte selskap og datterselskap. Både AS og IKS bør velges ut.	Eierskapskontroll	
Samfunnsansvar og etikk	Rettet mot eiers tiltak for å ivareta dette, undersøkt i ett eller flere selskap. Selskap velges ut fra en risikovurdering med vekt på formål og eierandel. F.eks. iFokus AS, Larvik Arena IKS, Vesar AS.	Forvaltnings-revisjon	
iFokus AS (juridisk navn: iFokus Barnehagene AS)	Eierforhold, organisering, rapportering, økonomistyring.	Forvaltningsrevisjon	

Tema/selskap	Generell/tema	Kontrollform	Risikovurdering
Larvik Arena IKS	Gjennomføring av virksomhet og måloppnåelse. Oppfølging av funn fra selskapskontroll 2015.	Forvaltningsrevisjon	
Vesar AS	Selvkost, anskaffelser, miljøkrav, samfunnsansvar, kontraktsoppfølging, kvalitet i tjenestene.	Forvaltningsrevisjon – bør eventuelt gjøres felles med andre eiere	
Vestfold krematorium IKS	Organisering, rapportering, økonomistyring.	Forvaltningsrevisjon	
Global Learning Larvik AS	Eierforhold, formål med eierskap, måloppnåelse.	Forvaltningsrevisjon	

Vedlegg

- Oversikt over Larvik kommunes eierinteresser i selskaper per 1.1.2018⁸ og beskrivelse av selskapene
- KS' Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll⁹

⁸ Med utgangspunkt i eierskapsmeldingen for 2016, sammenholdt med informasjon fra noten til kommunenes regnskap for 2017.

⁹ Kommunenes sentralforbund 15. november 2015.

Oversikt over Larvik kommunes eierinteresser i selskaper per 1.1.2018 og beskrivelse av selskapene

Selskaper med innsynsrett iht. koml. § 80:

Interkommunale selskap	Kommunens eierandel	Opplysninger om selskapet	Kontorkommune og andre eierkommuner
Larvik Arena IKS	50 %	<p>Resultat og økonomisk stilling 2016: Resultat kr. 245 344. selskapets låneramme iflg. selskapsavtalen er kr. 5 mill.</p> <p>Selskapet har hatt økonomiske utfordringer, men regnskapene viser bedre kontroll med økonomien nå. Selskapet peker selv på risiko for selskapet pga. vanskelig økonomi hos Larvik håndballklubb, som er en sentral leietaker.</p> <p><u>Formål:</u> Selskapet har som formål å forestå/ivareta utleie av Arena tilknyttet Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik. Arena stilles til disposisjon for selskapet for det formål selskapet har. Selskapet disponerer Arena i den tiden den ikke er i bruk som en del av skolens undervisningslokaler. Selskapet kjøper tekniske tjenester, som renhold og teknisk drift, av skolen, eller av andre tilbydere, dersom skolen ikke har kapasitet i sitt driftspersonale. Disse forholdene reguleres i egen avtale mellom selskapet og skolen. Driften av selskapet skal være selvfinansierende. Selskapet har anledning til å inngå avtaler om salg av navn på Arena til eksterne parter samt inngå avtaler om reklame i Arena. Inntektene av dette inngår som en del av selskapets inntekter. Retningslinjer for reklame og servering av alkohol i Arena, skal utarbeides av selskapet, og godkjennes av representantskapet. Representantskapet skal særskilt godkjenne navn på Arena.</p> <p>Det har ikke vært selskapskontroll rettet mot selskapet.</p>	<p>Kontorkommune Larvik</p> <p>50 % Vestfold fylkeskommune</p>
Vestfold krematorium IKS	25 %	<p><u>Formål:</u> Anlegge, eie og drive et krematorium på vegne av deltakerkommunene. Selskapet skal selge tjenester til kommuner utenfor eierkommunene. Selskapet leverer tjenester knyttet til, og i samsvar med, gravferdslovens bestemmelser om kremasjon og urnegravferd. Selskapet skal finansiere sin drift gjennom innbetalinger fra tjenestekjøpere.</p> <p>Eierskapskontroll i 2013 (Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat)</p>	<p>Kontorkommune Sandefjord</p> <p>25 % Sandefjord 25 % Tønsberg 25 % Horten</p>

Vestfoldmuseene IKS	16 %	<p>I 2016 en omsetning på ca. 78 mill kr. Mindreforbruk på 9,4 mill kr. Selskapet har en låneramme i henhold til selskapsavtalen på inntil 10 mill kr.</p> <p><u>Formål:</u> Drive og videreutvikle museene i Vestfold samt være kunst-, historie-, naturhistorie- og museumsfaglig kompetansesenter for hele fylket. Museet skal forvalte og samle inn kunst-, natur- og kulturhistorisk materiale og eventuelle antikvariske bygninger. Det skal drives et systematisk arbeide rundt felles bevaring, forvaltning og dokumentasjon av samlingene og legges til rette for forskning, kunnskapsutvikling og formidling av lokal, regional, nasjonal og internasjonal kunst og kulturhistorie.</p>	<p>Kontorkommune Sandefjord</p> <p>Vestfold fylkeskommune og flere andre kommuner i Vestfold.</p>
Telemark kommunerevisjon IKS	15,64 %	<p>Regnskap 2016: Egenkapitalandel: 72,2 %. Egenkapital 9,1 mill. kr. Låneramme kr. 4 mill i selskapsavtalen.</p> <p><u>Formål:</u> Utføre lovpålagte revisjonsoppgaver samt andre revisjonsoppdrag og rådgivning for deltakerne. I tillegg å utføre revisjonsoppdrag og rådgivning for andre selskaper. Selskapet har ikke erverv til formål.</p>	<p>Kontorkommune Skien.</p> <p>Larvik og samtlige kommuner i Telemark og Telemark fylkeskommune</p>
Vestviken 110 IKS	9,1 %	<p>Regnskapstall 2016: Egenkapitalandel: 65,2 %, Totalrentabilitet: 8,5 % Gjeldsgrad: 0,5 Låneramme i selskapsavtalen per 1.1.18 er kr. 4 mill.</p> <p><u>Formål:</u> Selskapets formål er å dekke kommunenes behov, plikter og oppgaver i forbindelse med "Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen" § 4-5, § 4-6, § 4-7 og § 6-3. Dette omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lovpålagte nødalarmtjenester (110) - Automatiske brannalarmer tilknyttet 110 sentral etter Brannloven med forskrifter, Plan- og bygningsloven med forskrifter og etter vedtak fattet av lokale politiske utvalg/nemnder - Utalarmering og kommunisering med stedlig brannvesen - Avtaler knyttet til nødalarmsrelaterte tjenester - Dokumentasjon av innsatser 	<p>Kontorkommune Drammen</p> <p>Eies av en rekke kommuner i Vestfold og Buskerud.</p>
Gea Norwegica Geopark IKS	Ca 8%	<p>Låneramme i selskapsavtalen: kr. 1 mill.</p> <p><u>Formål:</u> Selskapet har som formål, gjennom en felles organisasjon, å tilrettelegge og forestå en god og informativ presentasjon av områdets geologiske naturarv. Formålet beskriver målsettinger for selskapet knyttet til blant annet næringsutvikling, turisme og identitet.</p> <p><u>Annet:</u> Telemark fylkeskommune hadde eierskapskontroll i 2014.</p>	<p>Kontorkommune Porsgrunn</p> <p>34,4 % Vestfold fk 34,4 % Telemark fk 9,63 % Skien 6,42 % Porsgrunn</p>

		Selskapsavtalen er p.t. ikke oppdatert i samsvar med kommune-sammenslåing.	2,75 % Bamble 2,29 % Kragerø 1,38 % Nome 0,46 % Siljan
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS	6,94%	Låneramme iflg. selskapsavtalen: kr. 170 000 000, og Larvik er ansvarlig for 6,94%. Langsiktig gjeld i 2016 var ca. 100 mill. Det er investert i bygg i 2016. Egenkapitalgraden er 11%. Likviditeten var god. <u>Formål:</u> Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for medlemmenes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal kunne fungere som arkivdepot for deltakerne samt selge kompetanse og arkivtjenester til andre. Selskapet skal kunne fungere som fylkesarkiv for deltakende fylkeskommuner, og skal kunne motta privatarkiv.	Kontorkommune Kongsberg. 40 andre kommuner i Buskerud, Vestfold og Telemark (iflg. selskapsavtale fra 1.1.18, vedtatt av representantskapet i 2017.)

§ 27 – selvstendige rettssubjekt	Kommunens eierandel	Opplysninger om selskapet	Kontorkommune og andre eierkommuner
Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat (§ 27)		Selskapets styre kan ikke ta opp lån. <u>Formål:</u> Utføre sekretariatfunksjon for kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg i Vestfold iht. kommuneloven med forskrifter om kontrollutvalg.	Kontorkommune Re Eies av Vestfold fylkeskommune og kommunene Færder, Holmestrand, Horten, Larvik, Re, Sande og Tønsberg

Heleide kommunale aksjeselskap (AS)	Kommunens eierandel	Opplysninger om selskapet	Kontorkommune og andre eierkommuner
iFokus barnehagene AS Heleide datterselskap: <ul style="list-style-type: none"> • iFokus AS • iVekst AS • iFokus Arbeidstrening AS • Global Learning Larvik AS (51%) 	100 %	<u>Formål:</u> Drive barnehager, og ved dette fremme utviklingen av tilbud innen samfunnets behov for arbeids-, velferds- og inkluderingstjenester, og utvikle arbeidskraft for næringslivet.	Kontorkommune Larvik
Vestfold avfall og ressurs AS (Vesar) Vesar eier 49,5% av Grenland og Vestfold Biogass AS	20,47 %	<u>Formål:</u> Ivareta oppgaver innen avfallshåndtering for kommunene i Vestfold. Selskapet skal ha ansvaret for behandling av matrester og restfraksjoner i forbruksavfallet samt for avfallsdeponering fra de kommuner som er aksjeeiere i selskapet, og kommunen skal overlate selskapet ansvaret for de nevnte oppgaver. Selskapet skal videre drive planleggings- og informasjonsvirksomhet, og det kan påta seg andre oppgaver innen avfallshåndtering for eierkommunene. Selskapet kan også påta seg oppgaver for andre kunder enn eierkommunene, og kjøpe tjenester tilknyttet driften fra andre, dersom dette finnes hensiktsmessig. Selskapet avgjør i	Kontorkommune Tønsberg Eies av en rekke kommuner i Vestfold, de største utenom Larvik 19,58 % Sandefjord 17,41 % Tønsberg

		hvilken grad driften skal baseres på bruk av egne anlegg, utstyr og mannskap, eller ved leie- og/eller driftsavtaler med eierkommunene eller andre.	12,07 % Horten
Global Learning Larvik AS	49%	Formål: Tilby utdanning gjennom opplæringskonseptet «Blended-Learning» til studenter over 16 år. Det skal tilbys utdanning på videregående nivå, fagskolenivå samt høyskoleutdanning på Bachelor- og Masternivå og videre- og etterutdanning. Det skal også tilbys skreddersydde kurs på samme plattform til næringslivet. Global Learning Larvik AS skal bidra til å gi alle innbyggere over 16 år i Larvik økt kompetanse og bidra til en positiv befolkningsvekst i Larvik kommune. Det er en forutsetning at selskapet skal drive lønnsomt og på kommersiell basis.	51% iFokus Barnehagedrift AS

Selskap uten innsynsrett

Aksjeselskap med ikke-kommunale medeiere	Kommunens eierandel	Opplysninger om selskapet	Kontorkommune
Larvik by AS	2,07 %	<u>Formål</u> : Arbeide for å fremme Larvik sentrum som et levende handelssenter, og å videreutvikle og sikre det unike bymiljøet man i dag har. Videre skal Larvik by AS på fritt grunnlag kunne ivareta kjøp og salg av tjenester vis a vis sine medlemmer.	

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.

ANBEFALING 7: EIERORGANETS SAMMENSETNING OG FUNKSJON

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak.

ANBEFALING 8: GJENNOMFØRING AV GENERALFORSAMLINGER OG REPRESENTANTSKAPSMØTER

De formelle eiermøtene er generalforsamling eller representantskap. Det er styret som innkaller. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

ANBEFALING 9: SAMMENSETNINGEN AV STYRET

Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet. Det anbefales at kommunen sikrer opplæring av styremedlemmene.

ANBEFALING 10: VALGKOMITE OG STYREUTNEVNELSER

Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite.

ANBEFALING 11: KJØNNMESSIG BALANSE I STYRENE

Det anbefales at eierorganet uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon. Styremedlemmene behøver ikke være bosatt i kommunen.

ANBEFALING 12: RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSTYRENE

Eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.

ANBEFALING 13: STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL

Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.

ANBEFALING 14: OPPNEVNELSE AV VARAREPRESENTANTER

Der det utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

ANBEFALING 15: HABILITETSVURDERINGER

Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper.

ANBEFALING 16: GODTGJØRING AV STYREVERV

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

ANBEFALING 17: REGISTRERING AV STYREVERV

Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på www.styrevervregisteret.no

ANBEFALING 18: ARBEIDSGIVERTILHØRIGHET I SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER

Det anbefales at selskapene søker medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon. KS Bedrift vil være et naturlig valg for mange av disse selskapene.

ANBEFALING 19: UTARBEIDELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

Eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften

ANBEFALING 20: SÆRLIG OM ADMINISTRASJONSSJEFENS ROLLE I KOMMUNALE FORETAK

Det anbefales at kommunestyrene ved opprettelse av kommunale foretak diskuterer administrasjonssjefens rolle og handlingsmuligheter overfor daglig leder.

ANBEFALING 21: UTØVELSE AV TILSYN OG KONTROLL

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.