



Selskapskontroll | Hordaland fylkeskommune

Selskapskontroll av Fastlandssamband Halsnøy AS

Prosjektplan/engagement letter



April 2014

Innhold

1. Innleiing	3
1.1 Innleiing	3
1.2 Om selskapet.....	3
1.3 Føremål og problemstillingar	4
2. Metode	6
2.1 Innleiing	6
2.2 Dokumentanalyse.....	6
2.3 Intervju	6
2.4 Stikkprøver.....	6
2.5 Verifisering og høyring.....	6
2.6 Kvalitetssikring.....	7
3. Kontrollkriterium	8
3.1 Innleiing	8
3.2 Aksjeloven	8
3.3 Offentlege innkjøp	9
3.4 Offentlegheit	9
3.6 Selskapet sine vedtekter	15
3.7 Fylkeskommunale dokument og vedtak.....	15
3.7.1 Eigarskapsmelding	15
3.7.2 Andre fylkeskommunale vedtak.....	16
4. Tid og ressursbruk	17
4.1 Nøkkelpersonell.....	17
4.2 Ressursbruk.....	17
4.3 Gjennomføringsplan	17

1. Innleiing

1.1 Innleiing

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet utarbeidd ein prosjektplan for selskapskontroll av Fastlandssamband Halsnøy AS. I følgje kommunelova § 77 nr. 5 skal kontrollutvalet sjå til at det blir ført kontroll med forvaltninga av kommunen sine interesser i selskap m.m. Gjennom selskapskontroller vil ein mellom anna undersøke om krava kommunen set til eigarskapsutøvinga og til selskapet blir etterlevd. Selskapskontroll er eit viktig verktøy for kontrollutvalet for å sikre demokratisk innsyn og kontroll i eigarskapsforvaltninga og selskapa kommunen har eigarskap i.

Selskapskontroll kan i hovudsak delast mellom to ulike typar kontrollar.

1. Eigarskapskontroll
2. Forvaltningsrevisjon i selskap

Eigarskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontrollen og handlar i stor grad om korleis kommunen forvaltar eigarskapa sine. Fokuset er retta mot kommunen som eigar, og korleis kommunen gir føringar og følgjer opp eigarskapa. Når det gjelder **forvaltningsrevisjon i selskap** så er dette ein frivillig del av selskapskontrollen som blir basert på konkrete risiko- og vesentlegsvurderingar av eigarskapa og selskapet det gjeld. Ein slik forvaltningsrevisjon handlar i hovudsak om å undersøke forhold knytt til selskapet sine plikter og oppgåver. Ved forvaltningsrevisjon av selskap kan mellom anna måloppnåing, ressursbruk og regeletterleving i selskapet kontrollerast.

Det kan også gjennomførast kontrollar som kombinerer element frå dei to nemnte formene. Selskapskontrollen som er foreslått her er ein slik kombinasjon av eigarskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapet.

1.2 Om selskapet

Fastlandssamband Halsnøy AS vart stifta november 1986, og etter 2004 har selskapet førestått delfinansiering av og administrert innkrevjing av bompengar. Bompengeprojektet gjeld investeringar på dagens fylkesvegnett.¹

29.04.05 blei det skriva kontrakt med Veidekke ASA om bygging av Halsnøysambandet. Byggestart var 2. mai 2005, og anlegget opna for trafikk 8. mars 2008. Halsnøysambandet omfattar ein undersjøisk tunnel (4,1 km) og ny veg (2,2 km) mellom Sunde på fastlandet og Tofte på Halsnøy.²

¹ *Eigarskapsmelding 2013*. Hordaland fylkeskommune, vedtatt i fylkestinget 11-12.06.2013.

² Informasjonen henta fra selskapet sin nettsad: <http://www.halsnoysambandet.no/PrisarogAvtale/Forside.aspx>

Selskapet sitt vedtektsfesta føremål er «etter at Stortinget har godkjent prosjektet Halsnøysambandet - å ta opp og betale ned turvande lån til prosjektet og syte for innkrevjing av bompengar i samsvar med godkjent ordning.»³

Selskapet skal ha eit styre på fem representantar, der Hordaland fylkeskommune foreslår tre av representantane, og Kvinnherad kommune og Stord kommune foreslår ein representant kvar.

Selskapet har ikkje tilsette. Av selskapet sin nettstad går det fram at selskapet kjøper administrative tenester frå Via Futura AS. Det er vidare inngått avtale med Bro- og Tunnelselskapet AS som driftsoperatør⁴ for sambandet.

Fastlandssamband Halsnøy AS har følgjande eigarar:⁵

• Hordaland fylkeskommune	(52,63 %)
• Kvinnherad kommune	(26,32 %)
• Stord kommune	(5,26 %)
• Sør-Norge Aluminium AS	(1,58 %)
• Husnes Butikkcenters Leigebuarforening	(1,58 %)
• Leigerbuarforeninga i Torghuset	(1,58 %)
• Barge Invest AS	(1,05 %)
• M. Thormodsæter Maskinstasjon	(1,05 %)
• Hilco Eigedom AS	(1,05 %)
• Bw Gas AS	(1,05 %)
• Fjellberg Landhandel	(0,53 %)
• Emmerhoff & Tennebø	(0,53 %)
• Datahjelp AS	(0,53 %)
• Gerhard Eide	(0,53 %)
• Agdestein Foto Viggo Agdestein	(0,53 %)
• P/I Fjellberg Kaftlag	(0,53 %)
• Kvinnherad Betong AS	(0,53 %)
• Koløys Kjøpesenter Innehaver Kirsten Lilly Koløy	(0,53 %)
• Kjell Kjeka	(0,53 %)
• Norolf Og Annbjørg Tvedten Sine Etterkommere	(0,53 %)
• KS Eigedom AS	(0,53 %)
• Kvinnheringen AS	(0,53 %)
• Otto Blokhus	(0,53 %)

1.3 Føremål og problemstillingar

Føremålet med selskapskontrollen er å undersøke og vurdere Hordaland fylkeskommune si eigarstyring av Fastlandssamband Halsnøy AS. Vidare vil føremålet med selskapskontrollen vere å undersøke om selskapet har etablert system og rutinar for å sikre at selskapet driver i samsvar med vedtekter, politiske vedtak og regelverk. Følgjande overordna problemstillingar vil bli undersøkt:

³ Informasjon henta frå: www.ravninfo.com

⁴ Dette inneber at det er Bro- og tunnelselskapet som har ansvaret for innkreving av bompengar.

⁵ Informasjon henta frå: www.proff.no

1. Utøver Hordaland fylkeskommune kontroll med Fastlandssamband Halsnøy i samsvar med politiske vedtak og etablerte normer for god eigarstyring og selskapsleiing?
 - a. Utøver Hordaland fylkeskommune eigarstyring av Fastlandssamband Halsnøy i samsvar med sentrale tilrådingar frå KS?
 - b. Utøver Hordaland fylkeskommune eigarstyring av Fastlandssamband Halsnøy i samsvar med fylkeskommunen si eigarskapsmelding og andre fylkeskommunale vedtak og føringar?
 - c. Blir fylkeskommunen tilstrekkeleg informert om drifta og utviklinga i selskapet?

2. I kva grad blir krav og retningslinjer som Hordaland fylkeskommune stiller til sine selskap etterlevd av Fastlandssamband Halsnøy?
 - a. Driv selskapet i samsvar med vedtektene og krav i Hordaland fylkeskommune si eigarskapsmelding?

3. Er det ei tydeleg rolle- og ansvarsfordeling mellom eigar, styret og selskapet si daglege leiing?
 - a. I kva grad har styret i Fastlandssamband Halsnøy rutinar for å følgje opp avtalen med Via Futura AS om kjøp av administrasjonstenester?
 - b. I kva grad har selskapet rutinar for å følgje opp avtalen med Bro- og tunnelselskapet som driftsoperatør for sambandet?

4. I kva grad har selskapet rutinar for å følgje opp bompengeavtalen og avtale om drift av innkrevningssystem med Statens vegvesen?

5. Har selskapet system og rutinar som bidrar til å sikre etterleving av sentrale krav innanfor regelverket knytt til:
 - a. Aksjelova
 - b. Offentlege innkjøp
 - c. Offentleggjering

6. Har selskapet system og rutinar som bidrar til å sikre ein økonomisk forsvarleg drift?
 - a. Har selskapet ein forsvarlig egenkapital jf. aksjelova § 3-4?
 - b. I kva grad har selskapet etablert rutinar for økonomistyring?
 - c. Kva er eventuelle utfordringar knytt til selskapet sin økonomiske drift?

2. Metode

2.1 Innleiing

Deloitte utfører selskapskontroll i samsvar med kapittel 6 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner, RSK 001, standard for forvaltningsrevisjon og rettleiar for gjennomføring av selskapskontroll utarbeidd av NKRF⁶.

2.2 Dokumentanalyse

Innsamla dokumentasjon og kjeldemateriale i form av lover, kommunale vedtak, relevant selskapsinformasjon, og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar og regelverk m.m. vil bli analysert. Innsamla kildemateriale vil bli vurdert i forhold til kontrollkriteriene.

2.3 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlige kjelder vil Deloitte intervju personar frå selskapet og representantar frå Hordaland fylkeskommune.

Aktuelle intervjupersonar er administrativt tilsette i Hordaland fylkeskommune særskilt ansvar/ arbeidsoppgåver knytt til oppfølging av selskapet og Hordaland fylkeskommune sin generalforsamlingsrepresentant i selskapet. Vidare vil revisjonen gjennomføre intervju med styreleiar og dagleg leiar i selskapet. Vi tek sikte på å gjennomføre 3-4 intervju. Endelig utval av personar som skal intervjuast eller svare på spørsmål vil bli gjort etter innleiande dokumentanalyse.

2.4 Stikkprøver

Dersom undersøkinga viser at selskapet er underlagt lov om offentlige anskaffelser kan revisjonen dersom kontrollutvalet ønskjer det gjennomføre stikkprøver for å vurdere i kva grad innkjøp blir konkurranseeksponert og dokumentert i samsvar med regelverket. Vi foreslår å gjennomføre 3 stikkprøver. Dette vil eventuelt medføre 15 timar ekstra. Dette er nærmare omtalt under punkt 4.2 ressursbruk.

2.5 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuet for verifisering. Det er kun informasjon frå verifiserte intervju som vil bli nytta i rapporten.

Rapporten vil bli sendt til selskapet og kommunen for verifisering og høyringsuttale. Eventuelle faktafeil i rapporten vil bli retta opp og høyringsuttaler vil bli lagt ved den endelege rapporten. Høyringsutkast av

⁶ Selskapskontroll - fra a –å. (Praktisk veileder), Utarbeidd av NKRF 2010.

rapporten vil også bli sendt til kommunen sin generalforsamlingsrepresentant for høyringsuttale. Endeleg rapport vil bli sendt til kontrollutvalet.

2.6 Kvalitetssikring

Kvalitetssikring av selskapskontrollar er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM), og Deloitte har valt å leggje forvaltningsrevisjonsstandarden RSK 001 til grunn også ved gjennomføring av selskapskontrollar. Dette gjer at prosessen for kvalitetssikring av selskapskontroller er lik prosessen med kvalitetssikring av forvaltningsrevisjonar.

3. Kontrollkriterium

3.1 Innleiing

Kontrollkriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Kontrollkriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i kontrollen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

3.2 Aksjeloven

Av § 2-2 går minstekrav til vedtekter i eit selskap fram:

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;
6. antallet eller laveste og høyeste antall styremedlemmer, jf § 6-1;
7. om selskapet skal ha flere daglige ledere eller om styret eller bedriftsforsamlingen skal kunne bestemme at selskapet skal ha flere daglige ledere, samt i så fall om flere daglige ledere skal fungere som kollektivt organ;
8. hvilke saker som skal behandles på den ordinære generalforsamlingen, jf § 5-5;
9. om selskapets aksjer skal registreres i et verdipapirregister».

I følgje aksjelova § 5-1 første ledd representerer aksjeeigarane det øvste mynde i selskapet gjennom generalforsamlinga.

Kvar aksje gjev ei stemme dersom ikkje anna følgjer av lov eller vedtekter (jf. § 5-3). Innan seks månader etter utgangen av kvart rekneskapsår skal selskapet ha gjennomført ordinær generalforsamling (§ 5-5, første ledd). På den ordinære generalforsamlinga skal følgjande saker handsamast og avgjerast (§ 5-5, andre ledd):

- Godkjenning av årsrekneskap og årsmelding, under dette utdeling av utbytte
- Andre saker som etter lova eller vedtektene høyrer inn under generalforsamlinga.

Årsrekneskap, årsmelding og revisjonsmelding skal seinast ei veke før generalforsamling sendast til kvar aksjeeigar med kjent adresse (jf. § 5-5, tredje ledd).

Forvaltninga av selskapet høyrer til under styret, og medlemmene blir valt av generalforsamlinga (jf § 6-3). Styret skal syte for forsvarleg organisering av verksemda (jf. § 6-12) og styret skal føre tilsyn med den daglege leiinga av selskapet og selskapet sine andre verksemdar (jf. § 6-13).

Styremedlemmer tenestegjer i to år. I vedtektene kan tenestetida settast kortare eller lenger, men ikkje meir enn fire år (jf § 6-6).

Selskapet skal ha ein dagleg leiar som blir tilsett av styret (jf. § 6-2). Dagleg leiar skal stå for den daglege leiinga av selskapet si verksemd og følgje dei retningslinjer og pålegg som styret gir (jf. § 6-14). Den daglege leiinga omfattar ikkje saker som er av uvanlig art eller av stor betydning (jf. § 6-14). Daglig leder skal sørge for at selskapet sitt rekneskap er i samsvar med lov og forskrifter og at

formuesforvaltninga er ordna på ein betryggande måte (jf. § 6-14). Dagleg leiar skal minst kvar fjerde månad gi styret orientering om selskapet si verksemd, stilling og resultatutvikling, og styret kan til ein kvar tid krevje at dagleg leiar gir styret ein orientering om bestemte saker (jf. § 6-15). Det skal bli ført protokoll over styrebehandling (jf. § 6-29).

For selskap der tilsette er representert i styret, skal styret fastsette ein styreinstruks som gir nærmare regler om styret sitt arbeid og saksbehandling. Instruksen skal mellom anna innehalde regler for kva saker som skal handsamast av styret og dagleg leiars arbeidsoppgåver og plikter overfor styret. Instruksen skal også innehalde regler for innkalling og møtehandsaming (jf. § 6-23).

3.3 Offentlege innkjøp

Når det offentlege skal foreta anskaffingar skal *Lov om offentlige anskaffelser* (LOA)⁷ med tilhørende *forskrift om offentlige anskaffelser* (FOA)⁸ følgjast. I lov om offentlege anskaffingar § 1 går det fram at:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

Av lov om offentlege anskaffingar § 5 går det mellom anna fram at ein anskaffing så langt det er mogleg skal vere basert på konkurranse og oppdragsgjevar skal sikre at omsynet til føreseielegheit, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet blir ivaretatt gjennom anskaffingsprosessen.

Regelverket om offentlege anskaffingar kan vere relevante revisjonskriterium. Dette vil revisjonen gjere ei nærare vurdering av ved gjennomføring av selskapskontrollen.

3.4 Offentlegheit

Føremålet med Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)⁹ er å leggje til rette for at offentlege verksemdar er opne og gjennomsiktige. Det er i hovudsak to prinsipp som følgjer av lova:

- Rett til innsyn
- Plikt til å føre journal

Av § 3 i offentliglova går det fram at «saksdokument, journaler og liknende som virksomheten har registrert er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknende register til organet hos vedkommande organ.» Offentlege verksemdar som er omfatta av lova har plikt til å føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter jf. § 10.

I offentliglova § 2 fremgår loven sitt verkeområde:

«Lova gjeld for

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane,
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,

⁷ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Lov om offentlige anskaffelser. LOV-1999-07-16 nr. 69

⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). Forskrift om offentlige anskaffelser. FOR-2006-04-07 nr. 402

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Offentliglova. LOV-2006-05-19 nr. 16

- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.»

Offentleglova kan vere relevant som revisjonskriterium. Dette vil revisjonen gjere ei nærare vurdering av ved gjennomføring av selskapskontrollen.

3.5 Kommunesektorens organisasjon (KS) sine retningslinjer for eigarstyring

Kommunesektorens organisasjon (KS) sitt eigarforum har utarbeidd eit sett med tilrådingar¹⁰ for korleis kommunale/fylkeskommunale eigarskap bør forvaltast og kva system og rutinar kommunar og fylkeskommunar bør etablere. Av tilrådingane går det innleiingsvis fram følgjande om aktivt eigarskap i kommunar/ fylkeskommunar:

«Et aktivt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av de samlede verdier og har direkte konsekvenser for selskapene, deres disponeringer og deres markedsposisjon. Samtidig vil et aktivt eierskap gi viktige signaleffekter overfor omverden og styrke kommunens/fylkeskommunens omdømme.»¹¹

I den sist oppdaterte versjonen (2013) omtalar KS 19 tema med tilhøyrande tilrådingar.

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalde,
2. Utarbeiding av eigarskapsmeldingar,
3. Utarbeiding og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter,
4. Vurdering og val av selskapsform,
5. Fysisk skilje mellom monopol og konkurranseverksemd,
6. Tilsyn og kontroll med kommunale føretak og med forvaltninga av kommunen sine interesser i selskap,
7. Samansetting og funksjon av eigarorgan,
8. Gjennomføring av eigarmøte,
9. Eigar sine krav til profesjonelle styre i kommunal sektor,
10. Valkomité for styreutnemning i aksjeselskap og interkommunale selskap,
11. Rutinar for kompetansevurdering av selskapsstyra,
12. Styresamansetting i konsernmodell,
13. Oppnemning av vararepresentantar,
14. Habilitetsvurderingar og politisk representasjon i styra,
15. Kjønnrepresentasjon i styra,
16. Godtgjøring og registrering av styreverv,
17. Arbeidsgjevartilknytning i sjølvstendige rettssubjekt,
18. Utarbeiding av etiske retningslinjer,
19. Administrasjonssjefen si rolle i kommunale og fylkeskommunale føretak.

Av KS sine tilrådingar går det fram at kommunen som ein del av folkevaldopplæringa bør **gjennomføre obligatoriske kurs og/eller eigarskapsseminar** for alle folkevalde i dei ulike aspekta knytt til

¹⁰ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013)

¹¹ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013) s.2.

eigarstyring av utskilt verksemd. Det går fram at den fyrste opplæringa bør bli gjennomført i løpet av dei fyrste 6 månadene av valperioden og følgjast opp etter to år. I KS sine tilrådingar blir det vist til at politikarar ofte har liten eller manglande kompetanse knytt til eigarstyring av selskap. Det er derfor viktig at dei folkevalde får innsikt i ulike roller ein innehar som både folkevald og som t.d. styremedlem og representantskapsmedlem. Dei folkevalde må vere medvitne om roller, styringslinjer og ansvarsdeling. Vidare framhevar KS at for å styrke kompetansen og sikre informasjon til kommunestyrepolitikarane, bør det årleg etter gjennomføring av generalforsamling, bli gjeve informasjon om status for selskapa, drift og nøkkeltal.

Av KS sine tilrådingar går det fram at kommunen bør **utarbeide eigarskapsmelding**. Av tilrådingane går det fram at ein eigarskapsmelding kan definerast som eit overordna politisk styringsinstrument for verksemder som er lagt til eit anna rettssubjekt, eige styre, ein vertskommune eller til eit anna interkommunalt organ. Ei eigarskapsmelding bør som minimum innehalde tre hovudpunkt:

1. Oversikt over kommunen sine verksemder som er lagt til selskap og samarbeid
2. Politisk (prinsipp for eigarstyring) og juridiske styringsgrunnlag knytt til dei ulike selskaps- og samarbeidsformane
3. Føremålsdiskusjon og selskapsstrategi knytt til dei ulike selskapa, herunder vedtektsrevisjon

Det går vidare fram at ei eigarskapsmelding vil sikre naudsynte styringssignal til selskapa og tydeleggjere lokalpolitikarane sitt ansvar. Ei eigarskapsmelding vil bidra til å gje oversikt over kommunen si samla verksemd, og gje dei folkevalde ei moglegheit til å setje seg inn i dei juridiske styringsmoglegheitene som ligg i dei ulike selskapsformane. Eigarskapsmeldinga kan også innehalde eit eige punkt om selskapa sitt samfunnsansvar, t.d. politiske målsettingar knytt til miljø, likestilling, openheit, etikk osv. Eigarskapsmeldinga bør også reflektere det rettslege ansvarsmessige forholdet mellom selskapsform og eigar. KS tilrår at eigarskapsmeldinga blir gjennomgått og eventuelt revidert kvart år i kommunestyre.¹²

Det går også fram av KS sine tilrådingar at kommunen bør **utarbeide og revidere selskapsstrategi og vedtekter**. KS peiker på at selskapet si verksemd skal gjerast tydeleg i vedtektene/selskapsavtalen, og at selskapet innafor ramma av vedtektene/selskapsavtalen bør ha klare mål og strategiar for si verksemd. Vidare bør føremålet i selskapsavtale/vedtekter bli vurdert med jamne mellomrom for å sjå om det er behov for endringar.

Av KS sine tilrådingar går det vidare fram at ein grunnleggjande føresetnad for ei strategisk drift av selskapa er ein klar og presis eigarstrategi for selskapa der eigar sine forventningar til selskapet er formulerte. Dette vil også vere ein føresetnad for gjennomføring av selskapskontroll. Det er anbefalt at eigar klargjer sine forventningar til styret og selskapet gjennom selskapsstrategiane. Selskapsstrategiane bør som del av eigarmeldinga bli revidert jamleg. Det går vidare fram at det i selskapsstrategien bør klargjørast eigar sine forventningar til type avkastning, anten den er i finansiell forstand eller på anna måte. Det blir peika på at type avkastning vil avhenge av type selskap og selskapet sitt føremål. Det går vidare fram at det er eigar sitt ansvar å syte for at selskapet har ein forsvarleg selskapskapital og at styret har handleplikt dersom eigenkapitalen blir for låg. Styret skal i samsvar med aksjeloven foreslå utbytte innanfor dei avgrensingane som aksjeloven sett for åtgangen til å utdele utbytte. Det blir vidare peika på at det derfor er viktig at eigarane har forventningar om ein utbyttepolitikk som gjer at selskapet sitt føremål kan realiserast. Det blir vidare peikt på at selskapet ikkje bør akkumulere høgare eigenkapital enn det som er naudsynt på forretningsmessig grunnlag og for å oppnå eigarane sitt mål med selskapet.

¹² Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.7-8.

Vidare blir det vist til at føremål for selskap ofte blir definert forholdvis generelt, noko som kan medføre stor åtgang til endringar i verksemda. Det blir peika på at det vil vere opp til eigarorganet å veige behovet for selskapet sitt handlingsrom. KS peikar også på at langsiktigheit og samfunnsansvar bør leggjast til grunn for kommunale eigarskap.¹³

Når det gjeld **vurdering og val av selskapsform** går det fram av KS sine tilrådingar at det er eigar sitt ansvar å sikre at selskap har ein selskapsform som er tilpassa verksemda sitt føremål, eigarstyringsbehov, marknadsmessige forhold og konkurranseregelverk.¹⁴

Dersom kommunen har eigarskap i selskap som opererer i konkurranseverksemd i tillegg til monopolverksemd, bør det som hovudregel etablerast eit **fysisk skilje mellom monopol og konkurranseverksemd**, for å unngå mistanke om rolleblanding og kryssubsidiering. Organiseringa av konkurranseutsett verksemd bør så langt som mogleg ha åtskilt leiing og bemanning, i tillegg til å vere fysisk åtskilt frå monopolverksemda. KS peiker på at dette bør vere utgangspunktet, og at dersom ein ikkje oppfyller dette må det vere ei bevisstheit omkring kva som er årsaka til det.¹⁵

Av tilrådingane går det vidare fram at kommunestyre har **eit tilsyns- og kontrollansvar** for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket blir etterlevd og at etiske omsyn blir tryggja. Kontrollutvalet skal på vegner av kommunestyre sjå til at det blir ført kontroll med kommunen sine eigarinteresser i selskap. Det er viktig at det blir lagt til rette for at kontrollutvalet kan utøve sin funksjon på ein god måte. KS tilrår at kommunestyre innafor kommunelova sine føresegner fastsett regler for selskapskontroll. Dette bør omfatte kva dokument som uoppfordra skal sendast til kontrollutvalet og kven denne plikta gjeld for. Kontrollutvalet og kommunen sin revisor skal bli varsla når generalforsamling/representantskap og tilsvarande organ held møte, og kontrollutvalet/revisor har rett til å vere til stades på slike møte.¹⁶

KS tilrår vidare at administrasjonssjefen skal syte for at dei folkevalde og innbyggjarane lett kan finne informasjon med oversikt over selskap og anna som kommunen har eigarinteresser i.¹⁷

KS sine tilrådingar omhandlar også samansetting og funksjon av eigarorgan. For aksjeselskap anbefalar KS at kommunestyre vel politisk leiing som eigarrepresentant i selskapet sitt eigarorgan. Eigarutøvinga skal spegle kommunestyret si samla avgjerse eller fleirtalsavgjerse. Det er sentralt at det blir oppretta ein føreseieleg og klar kommunikasjon mellom eigarorgan og kommunestyre i forkant av generalforsamlingar. Det blir presisert at tilrådinga retter seg mot at eigarstyringa skal skje gjennom eigarorganet for selskapa og ikkje i selskapsstyra. Det blir vidare peika på at innanfor selskapsformene AS og IKS bør det, for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eigarorganet si mynde, etablerast føreseielege kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eigarorgan som forankrast i eigarskapsmeldinga.¹⁸

KS tilrår også at det blir **gjennomført eigarmøte**. Generalforsamling er det formelle eigarmøtet, men det kan også bli kalla inn til eigarmøte utover generalforsamlingar. Tilrådinga om gjennomføring av eigarmøte er ei presisering av lova. KS tilrår at styret bør leggje til rette for at flest mogleg av eigarorganet sine medlemmer kan ta del i generalforsamling og at dette blir ein effektiv møteplass for aksjeeigarane og styret. Styreleiar og dagleg leiar har plikt til å delta på generalforsamlinga i aksjeselskap. Revisor har rett til å vere til stades, og nokre gonger har revisor plikt til å møte når det er saker på dagsorden som gjer dette naudsynt. I tillegg til generalforsamling kan det bli gjennomført

¹³ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.8-9.

¹⁴ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.9.

¹⁵ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.9.

¹⁶ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.10.

¹⁷ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.10.

¹⁸ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.11-12.

andre eigarmøte, til dømes for å drøfte ei sak utan at det blir gjort formelle vedtak. Det er opp til eigarane sjølve å vurdere behovet for, og korleis slike eigarmøte skal bli gjennomført.¹⁹

KS sine tilrådingar omhandlar også eigar sine krav til **profesjonelle styre** i kommunal sektor. Av tilrådingane går det fram at det er eigar sitt ansvar å setje saman styret og gje styret dei naudsynte styringsrammene for å utøve si verksemd som eit profesjonelt organ. Det er eigar sitt ansvar å gje informasjon om rammene for og innhaldet i det å sitte i eit styre. Det går vidare fram at eit profesjonelt styre som kollegium består av personar med eigna personlege eigenskapar som utfyller kvarandre kompetansemessig. Det blir vidare vist til at å ta på seg eit styreverv er eit personlig verv. Det betyr at ein ikkje representerar verken politiske parti, kommunen eller andre interessenter, men skal ta i vare selskapet sine interesser på best mogeleg måte saman med resten av styret og ut i frå selskapet sitt føremål. Det blir peika på at dette følgjer naturleg av at profesjonelt eigarskap blir utøvd gjennom eigarorganet. Vidare blir det vist til at eigar bør foreta ein analyse av selskapet sitt føremål og eigar sine forventningar som grunnlag for å setje saman eit profesjonelt styre.

Vidare blir det vist til at eit styre skal ha generalist- og fagspesifikk kompetanse. Føremålet for dei kommunale selskapa er ulikt, frå t.d. finansielt, politisk eller meir samfunnsnyttig motivert eigarskap. Det inneber at kompetanse bør sjåast i lys av selskapet sitt føremål. Eit profesjonelt samansett styre har kompetanse som er naudsynt for å oppfylle eigar sine forventningar. KS viser til at dersom naudsynt kompetanse ikkje er til stades i utgangspunktet, skal eigar sitt ansvar likevel presiserast og det skal bli gjeve tilbod om opplæring der det er naudsynt. KS har også kome med tilrådingar til kva kompetanse styremedlemmer bør ha:²⁰

- Kunnskap om aksjelova, IKS-lova, kommunelova, andre relevante lover, forskrifter og avtalar som har betydning for selskapet si drift,
- Kunnskap om selskapet sitt føremål, vedtekter, organisasjon og historie,
- Kompetanse om private og kommunale rekneskapsprinsipp, evne til å lese økonomiske utviklingstrekk og foreta naudsynte grep når naudsynt,
- Kompetanse på offentleg forvaltning og de politiske og samfunnsmessige utfordringane til ei kvar tid,
- Spesialistkompetanse og erfaring på eit eller fleire område som t.d. juss, økonomi, marknadsføring, forvaltning, kommunalkunnskap, teknikk, HMT, leiing eller organisasjon,
- Ha kunnskap om trendar og utviklingstrekk innafor bransjen,
- Ha kunnskap om konkurrerande verksemder.²¹

Ved val av styre til selskap organisert etter aksjelova og lov om interkommunale selskap tilrår KS at det bør vedtektsfestast **bruk av valkomité**. Føremålet er å sikre samansetting av styre med komplementær kompetanse og i samsvar med eigar sitt føremål med selskapet. Representantskapet /generalforsamlinga sin leiar vel leiaren av valkomiteen. I selskap med fleire eigarkommunar bør valkomiteen bli samansett for å spegle eigardel. Fleirtalet av valkomiteen bør vere uavhengige av styret og tilsette. Valkomiteen si innstilling bør grunngjevast. KS peikar vidare på at samansettinga av styret bør gjerast ut i frå at styret er eit kollegialt organ og representantar bør vil valt ut i frå formelle krav til kompetanse og selskapet sin eigenart. KS viser også til at styret sin eigenevaluering bør bli tatt med i vurderinga ved val av styreprerantar.²²

Vidare viser KS til at det er eigar sitt ansvar å sikre eit styre med naudsynt kompetans til å leie selskapet i samsvar med eigar sitt føremål. I dette ligg det også at eigar står fritt til å skifte ut

¹⁹ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s.12.

²⁰ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 13.

²¹ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 13.

²² Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 14.

styremedlemmer innafor valperioden. Samstundes har styret eit sjølvstendig ansvar for å gjennomføre **jamlege kompetansevurderingar av eget styre** i forhold til eigarane sitt føremål med selskapet. For å sikre utvikling av naudsynt kompetanse i styret tilrår KS at det blir etablert følgjande rutinar som ein del av styret sine rammer. Styret skal:

- Fastsette instruksar for styret og den daglege leiinga med særleg vekt på klar intern ansvars- og oppgåvefordeling,
- Gjennomføre ein eigenevaluering kvart år både når det gjeld kompetanse og arbeid,
- Bli gjeve jamleg moglegheit til ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmar skal få opplæring om ansvar, oppgåver og rollefordeling,
- Gjennomføre eigne styreseminar der fokus går på roller, ansvar og oppgåver,
- Fastsette ein årleg plan for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring,
- Gje ein samla utgreiing for selskapet si styring og leiing i ein årsrapport. Dersom dette ikkje er gjort skal det forklarast.

KS peikar på at rutina er ei rettesnor og at rutinane naturleg nok vil avhenge av selskapet sin storleik og verksemd.²³

Når det gjeld **styresamansetting i konsernmodell** tilrår KS at styret i morselskap ikkje bør sitje i styret til dotterselskap. Konserndirektøren kan vere representert i dotterselskapa sine styre. Dersom dotterselskap yter tenester til morselskap i konkurranse med andre bør det vere leiingsmessig og funksjonelt skilje mellom selskapa for å unngå inhabilitet og rolleblanding i anbudsprosessar. Dersom det i konsernet er eit dotterselskap som yter monopoltenester til sine eigarar eller innbyggjarane i eigarane sine kommunar bør eksterne kandidatar ha fleirtal i dotterstyret.²⁴

Vidare tilrår KS at når det utpeikast **vara til styret** bør ordninga med numerisk vara bli nytta for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret. KS tilrår også at 1. vara blir invitert til styremøta for på den måten å sikre kompetanse og kontinuitet.²⁵

Når det gjeld **habilitetsvurderingar og politisk representasjon i styra** viser KS til at det er opp til kvart einsskildige eigarorgan (representantskap/generalforsamling) å avgjere kva type kompetanse eit styre skal ha. I utgangspunktet tilrår KS å unngå situasjonar der styret sine medlemmer jamleg blir vurdert i forhold til forvaltningslova sine reglar om habilitet og derfor kritisk vurderer bruken av leiande politikarar i selskapsstyra. KS tilrår at styra etablerer faste rutinar for å handtere moglege habilitetskonfliktar, og at kommunestyre opprettar ein valkomité som innstiller til det organ som skal velje styrerepresentantar. Endringar i forvaltningslova § 6 som trådte i kraft 1. november 2011 medfører at ingen kommunalt tilsette eller folkevalte skal handtere saker i kommunen som gjeld eit selskap der dei sjølv er styremedlem, også der selskapa er fullt ut offentleg eigd.²⁶

KS sine tilrådingar omhandlar også **kjønnsrepresentasjon i styre**. KS peiker på at reglane i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret i statsaksjeselskap gjeld tilsvarande for aksjeselskap der kommunar og fylkeskommunar til saman eig minst to tredeler av aksjane i selskapet. For statsaksjeselskap med fem styremedlemmer er det krav om 40 % kjønnsrepresentasjon. KS føreslår at eigarorgan uavhengig av organisasjonsform søker å få til ein balansert kjønnsrepresentasjon i styre for å betre utnytte eksisterande kompetanse i regionen/kommune/kommunen.²⁷

KS sine tilrådingar omhandlar vidare **godtgjøring og registrering av styreverv**. KS tilrår at kommunen i samband med utarbeiding og eventuell revidering av eigarmelding gjennomfører ein prinsipiell

²³ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 15.

²⁴ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 15.

²⁵ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 15.

²⁶ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 16.

²⁷ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 17.

diskusjon om honorar som grunnlag for eigarorganet si fastsetting av styrehonorar, uavhengig av organisasjonsform. Vidare tilrår KS at alle som tar på seg styreverv for kommunale selskap bør registrere verva på www.styrevervregister.no.²⁸

Vidare peiker KS på at godtgjeringa bør reflektere styret sitt ansvar, kompetanse, tidsbruk og verksemda sin kompleksitet. Vidare peiker KS på at styremedlemmar generelt ikkje bør påta seg særskilte oppgåver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet.²⁹

Vidare tilrår KS at selskapa ved utskilling av verksemd til sjølvstendige rettssubjekt søker medlemskap i ein **arbeidsgjevarorganisasjon**.³⁰

KS tilrår vidare at eigar ser til at selskapsstyra utarbeider og jamleg reviderer **etiske retningslinjer for selskapsdrifta**.³¹

Den siste av tilrådingane frå KS omhandlar **administrasjonssjefens rolle**. Det går fram at administrasjonssjefen eller andre i leiande administrative posisjoner samt medlemmer av kommunalråd ikkje kan sitte i styra i føretak.³²

3.6 Selskapet sine vedtekter

Fastlandssamband Halsnøy sine vedtekter vil bli lagt til grunn som revisjonskriterium.

3.7 Fylkeskommunale dokument og vedtak

3.7.1 Eigarskapsmelding

Hordaland fylkeskommune reviderte si eigarskapsmelding i juni 2013. I eigarskapsmeldinga 2013 går fylkeskommunen systematisk gjennom KS sine 19 tilrådingar og vurderer fylkeskommunen sin praksis sett i forhold til retningslinjene.

I eigarskapsmeldinga er det ein tabell som viser oversyn over fylkeskommunen sin selskapsportefølje. Til saman har fylkeskommunen eigarskap i 42 selskap. For kvart av selskapa er føremålet med eigarskapet definert og selskapet er plassert under ein av seks sektorar (sjå liste nedanfor). I tillegg går mellom anna eigardel og prosentdel kvinner i selskapsstyret fram av oversikta.

Hordaland fylkeskommune har i eigarskapsmeldinga delt inn sine eigarskap i følgjande seks sektorar:

- samferdsel
- næring og nyskaping
- kultur
- energi
- eigedom
- arbeidsmarknadsverksemd

²⁸ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 17.

²⁹ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 17.

³⁰ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 18.

³¹ Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 18.

³² Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (mai 2013), s 19.

For kvar av sektorane er det også gjeve ei omtale om fylkeskommunen sin rolle som eigar av selskap innanfor sektoren. Vidare i eigarskapsmeldinga går fylkeskommunen sine selskaps-spesifikke eigarstrategiar for kvart selskap fram.

Av eigarskapsmeldinga går det fram at bompengeselskapa er plassert under sektoren samferdsel. Det går vidare fram at Hordaland fylkeskommune sitt føremål med eigarskapen i bompengeselskapa er av samfunnsmessig karakter. I eigarskapsmeldinga skiljer fylkeskommunen mellom «bompengeselskap som pådrivarselskap» og bompengeselskap med ansvar for finansiering og innkrevjing». Det går fram at førstnemnte er «ein form for interesseorganisasjon som mellom anna forsøker å påverke politiske beslutningstakarar lokalt, regionalt og nasjonalt», medan sistnemnte kategori er selskap som har hatt ansvar for finansiering og administrert innkrevjinga i tråd med vedtatt bompengeproposisjon og bompengeavtale med Statens vegvesen. Det blir vidare vist til at pådrivarselskapa er sterkt politiske av natur, medan innkrevjingselskapa har ein ei administrativ, ikkje-politisk funksjon.³³

Det går vidare fram at fylkeskommunen har garantiansvar for bompengeselskapa sine lån, og at det derfor er ein medviten eigarstrategi å inneha aksjefleirtalet – for å sikra seg at økonomiske disposisjonar i selskapet ikkje set den fylkeskommunale garantien i fare.³⁴

Fastlandssamband Halsnøy AS plassert i kategorien «Bompengeselskap med ansvar for finansiering og innkrevjing» i fylkeskommunen si eigarskapsmelding.³⁵ Av eigarskapsmeldinga går følgjande eigarstrategi for Fastlandssamband Halsnøy AS fram:

«Hordaland fylkeskommune sitt føremål med eigarskapen er av samfunnsmessig karakter; å medverke til at vedtatt bompengefinansiering i samsvar med gjeldande bompengeproposisjon vert følgt, samt at innkrevjing og forvaltning av bompengane skjer i samsvar med gjeldande regelverk. Fylkeskommunen har garantiansvar for selskapet sine lån, og det er derfor ein medviten eigarstrategi å inneha aksjefleirtalet – for å sikra seg at økonomiske disposisjonar i selskapet ikkje set den fylkeskommunale garantien i fare.»³⁶

3.7.2 Andre fylkeskommunale vedtak

Eventuelle andre fylkeskommunale føringar og vedtak som er relevante vil bli lagt til grunn som revisjonskriterium.

³³ *Eigarskapsmelding 2013*. Vedtatt i fylkestinget 11-12.06.2013, Hordaland fylkeskommune, s.16-17.

³⁴ *Eigarskapsmelding 2013*. Vedtatt i fylkestinget 11-12.06.2013, Hordaland fylkeskommune, s.17.

³⁵ *Eigarskapsmelding 2013*. Vedtatt i fylkestinget 11-12.06.2013, Hordaland fylkeskommune, s.16.

³⁶ *Eigarskapsmelding 2013*. Vedtatt i fylkestinget 11-12.06.2013, Hordaland fylkeskommune, s.26.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av seniormanager Birte Bjørkelo, seniorkonsulent Stine Karoline Olsen og seniorkonsulent Iver Fiksdal. Deloitte har satt saman et team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande standard, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor revisjon og selskapskontroll.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektets karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta 135 timar å gjennomføre prosjektet dersom vi ikkje inkluderer stikkprøver for innkjøp. Dersom vi skal gjennomføre stikkprøver for offentlege innkjøp vil prosjektet krevje 150 timar. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere juni 2014 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av november 2014, eller etter avtale med kontrollutvalet. Dette krev at selskapet og kommunen innan avtalte fristar sender all etterspurt dokumentasjon, at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju, samt at selskapet innan avtalte fristar gir tilbakemelding på rapportutkast i samband med verifisering og høring.

Bergen, 23. april 2014



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/no/omoss for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.