



RAPPORT
HVALER KOMMUNE
8. JANUAR 2024

Viuno AS

Eierskapskontroll for Hvaler kommune

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Prosjektmandat	6
3	Fremgangsmåte for eierskapskontrollen	7
	3.1 Problemstilling og avgrensning	7
	3.2 Om vurderingskriterier	7
	3.3 Metoder	7
	3.4 Informasjon om revidert enhet – Viuno AS	8
4	Kommunens eierskap i Viuno AS	9
	4.1 Vurderingskriterier.....	9
	4.2 Datagrunnlag	13
	4.2.1 Vedtekter.....	13
	4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak	13
	4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon.....	14
	4.2.4 Kommunens Eiermelding	16
	4.2.5 Eierstrategi.....	16
	4.2.6 Rapportering og Eiermøter.....	17
	4.2.7 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar	17
	4.3 Vurderinger	18
	4.4 Konklusjon og anbefalinger	21
5	Kilder	22
	Vedlegg 1: Høringsuttalelser til rapporten	24

1 Sammendrag

Innledning

Norske kommuner er ofte medeiere i en rekke selskaper. Formålet med selskapsorganisering er gjerne interkommunalt samarbeid på områder der hver kommune er for liten til å utføre tjenesteproduksjonen alene, eller å gi en profesjonell ledelse mulighet til å ivareta forretningsmessige eller faglige hensyn på en bedre måte.

Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere. Kommunene har imidlertid ikke direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har over sin kommuneadministrasjon. Kommunens interesser i selskapene utøves gjennom eierstyring, først og fremst gjennom selskapets eierorgan (generalforsamling i AS, representantskap i IKS) og styringsdokumenter (vedtekter i AS, selskapsavtale i IKS, samt eierstrategi) og kommunens eierskapsmelding.

En forutsetning for god eierstyring er at kommunen som eier sikrer klarhet i roller, herunder hvem som representerer kommunen i eierorgan, profesjonalitet i selskapsledelse og kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. Eierskapspolitikken skal sikre kommunestyret innsyn i og styring med selskapene som kommunen har eierinteresser i¹.

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Østre Viken kommunerevisjon IKS (ØVKR) legger også til grunn *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) fra KS².

Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra selskapet ved styre og administrasjon. I tillegg har vi innhentet opplysninger fra eierkommune ved ordfører og administrasjon. Vi har også intervjuet ordfører i Hvaler kommune og daglig leder i Viuno AS. Kommunens ordfører og selskapets styreleder har avgitt høringsuttalelser til rapporten. Disse følger vedlagt rapporten.

Revisjonen har gjennomført kontroll av kommunens eierstyring av Viuno AS med følgende problemstilling:

- **Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?**

Funn og vurderinger

Vedtekter

Revisjonens kontroll viser at selskapet har vedtekter som tilfredsstillende kravene i aksjeloven. Revisjonen fant ikke at en valgkomité har vært brukt ved valg av styre, og er av den oppfatning at valgkomité bør vedtektsfestes.

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Revisjonens vurdering er at selskapets ordinære generalforsamling i 2023 ble avholdt i henhold til aksje-

¹ *Eierstyring* vil si styring av de selskaper kommunen er medeier i. *Eierskapspolitikk* er et videre begrep som også inkluderer beslutning om hvilke selskaper kommunen skal delta i.

² KS, som tidligere het Kommunenes Sentralforbund, er kommunesektorens organisasjon og utviklingspartner.

lovens bestemmelser. Dette innebærer at generalforsamlingen ble avholdt innen seks måneder etter utgangen av foregående regnskapsår, samt at generalforsamlingen har behandlet de saker aksjeloven krever, blant annet godkjenning av årsregnskap og årsberetning. Revisjonen fant ikke at alle protokoller var signert.

Styre – sammensetning og funksjon

Det er revisjonens vurdering at styret innehar relevant kompetanse og erfaring. Dette innebærer etter revisjonens syn at viktige kompetanseområder som økonomi og organisasjon og ledelse er representert i sittende styre. Revisjonen fant ikke at selskapets styre er registrert i styrevervregisteret og fant ikke at styremedlemmer unntatt styreleder hadde fått opplæring.

Kommunens eierskapsmelding og eierstrategi

Kommunen skal ifølge kommuneloven § 26-1 utarbeide eierskapsmelding minst én gang i valgperioden. Hvaler kommune har kalt denne for «Eiermelding» og den siste som foreligger er fra 2018. Revisjonen fant ikke at det foreligger eierblad eller en eierstrategi for selskapet. Når det gjelder selskapets strategi og praksis fant revisjonen forhold i forbindelse med utleie som kan være uforenelig med tiltaksarrangørens primære virksomhet jf. tiltaksforskriften.

Rapportering og eiermøter

Det er revisjonens oppfatning at rapporteringen fra selskapet til Hvaler kommune er god. Dette begrunnes i at de har avholdt årlige generalforsamlinger i henhold til aksjelovens bestemmelser. Det har også vært løpende dialog mellom daglig leder og ordfører. Revisjonen fant derimot ikke at det er gjennomført eiermøter, på tross av at selskapet har vært gjenstand for omorganisering. Vi vil også påpeke at årsrapporten fra 2022 ikke fantes på selskapets nettsider.

Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

Revisjonen fant at selskapets etiske retningslinjer gir føringer for aktsomhet og adferd, og dreier seg om holdninger, motivasjon og bedriftskultur. Mer konkret omhandler de etiske retningslinjene blant annet temaer som habilitet, taushetsplikt, arbeidsmiljø og varsling. Revisjonen fant ikke at selskapets holdninger til miljø, bærekraft eller ansattes lojalitet er beskrevet i selskapets etiske retningslinjer.

Konklusjon og anbefalinger

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Hvaler kommune til en viss grad utøver sitt eierskap i arbeids- og inkluderingsbedriften Viuno AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Slik det fremgår under vurderinger har revisjonen funnet forhold hvor eierstyringen bør forbedres.

Revisjonen har følgende anbefalinger:

Kommunen bør

- sørge for at ny eierskapsmelding blir utarbeidet og vedtatt.
- vurdere utformingen av eierblad for selskapet.
- kommunen bør publisere den nye eierskapsmeldingen samt eierblad på sin hjemmeside.
- sørge for at kommunen registrerer opplysninger i styrevervregisteret.
- det gjennomføres eiermøter i tråd med KS anbefaling.

Videre bør kommunen be eierrepresentant i selskapet om å bidra til at

- protokoller signeres.
- selskapets styre blir registrert i styrevervregisteret.
- bruk av valgkomité for valg av styre vedtektsfestet.

- nye styremedlemmer gis opplæring ved behov.
- selskapets strategi og praksis er i henhold til tiltaksforskriften når det gjelder utleie.
- årsrapporter gjøres tilgjengelige på selskapets hjemmeside.
- selskapets etiske retningslinjer i større grad gjenspeiler kommunens.

2 Prosjektmandat

I henhold til kommuneloven § 23-4, skal det gjennomføres eierskapskontroll. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan som viser hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eierskap med hensikt å finne ut hvor det er størst behov for slik kontroll.

Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av *Plan for gjennomføring av eierskapskontroll for perioden 2020-2023* vedtatt i kommunestyret i Hvaler kommune 13. februar 2020 i sak 3/20. Eierskapskontrollen av Viuno AS er den siste planlagte kontrollen i inneværende planperiode. I «Plan for eierskapskontroll 2020 – 2023» blir samlet vurdering for vesentlighet og risiko vurdert til å være lav for selskapet. Kommunen har relativ liten eierandel. ØVKR utarbeidet prosjektplan for eierskapskontroll som kontrollutvalget i Hvaler kommune godkjente 25. mai 2023. Det ble på bakgrunn av en oppfordring fra selskapet, vedtatt utsettelse av eierskapskontrollen i sak 23/19, da selskapet er i en omorganiseringsprosess og skal fusjonere med arbeids- og inkluderingsbedriften Unikom AS.

Vi har kvalitetssikret datagrunnlaget underveis ved at intervjuede personer har verifisert intervjuferat og gjennom intern kvalitetssikring. Rapporten er sendt til uttalelse til selskapet og til den som utøver kommunens eierfunksjon, i tråd med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Høringsuttalelsene ligger vedlagt.

Eierskapskontrollen er gjennomført i tidsrommet juni – desember 2023 av undertegnede forvaltningsrevisorer. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte bedriften. De er vurdert habile til å utføre eierskapskontrollen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS vil takke Hvaler kommune og Viuno AS for et godt samarbeid i forbindelse med arbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 11. januar 2024

Casper Støten (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

Dag Henriksen (sign.)
utførende revisor

3 Fremgangsmåte for eierskapskontrollen

3.1 Problemstilling og avgrensning

Kontrollen er gjennomført med følgende problemstilling:

Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

Kjernen i eierskapskontroll er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Eierskapskontrollen er gjennomført på bakgrunn av Hvaler kommunes *Plan for gjennomføring av eierskapskontroll for perioden 2020–2023* og NKRFs *Standard for eierskapskontroll* (RSK 002; 2020) og *Veileder i selskapskontroll* (2018).

Grundig gjennomgang av selskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelse av eiers kunnskap og oppfatning av selskapets drift og tiltak for å sikre selskapets drift, er imidlertid en del av eierskapskontrollen. Resultatet av eierskapskontrollen kan tilsi at det iverksettes forvaltningsrevisjon, der man legger til grunn NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Vedtak om forvaltningsrevisjon i selskaper skal innarbeides i plan for forvaltningsrevisjon for planperioden.

Revisjonens vurderinger baserer seg i hovedsak på innhentede data for perioden 2021–2023.

3.2 Om vurderingskriterier

Vurderingskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens eierskap og selskapets virksomhet. Kriteriene fastsettes vanligvis med basis i følgende kilder: lovverk, nasjonale politiske føringer, kommunens retningslinjer og vedtak, anerkjent teori på området og sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Vurderingskriterier presenteres i kap. 4.1. Se også kap. 5 Kilder.

3.3 Metoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand i revidert enhet beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner. Datagrunnlaget i eierskapskontrollen er innhentet gjennom dokumentanalyse, intervju, egenerklæring og epost-dialog.

Dokumentanalyse

Revisjonen viser i denne sammenheng til kapittel 5 hvor kildene for denne eierskapskontrollen er listet opp. Egenerklæringen fra selskapets styreleder har også vært viktig i denne eierskapskontrollen. Det samme gjelder for selskapets vedtekter, selskapets årsmelding for 2022, samt styreprotokoller og protokoller fra selskapets generalforsamling. Også Hvaler kommunes eiermelding fra 2018 har vært et viktig dokument i denne kontrollen.

Intervjuer og egenerklæring

Det er gjennomført intervju med ordfører, i kraft av ordførerens rolle som kommunens eierrepresentant i selskapets generalforsamling. I tillegg er det gjennomført intervju med daglig leder i Viuno AS. Begge intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Informasjon fra styret ved styreleder er hentet inn ved bruk av egenerklæring (skriftlig intervju).

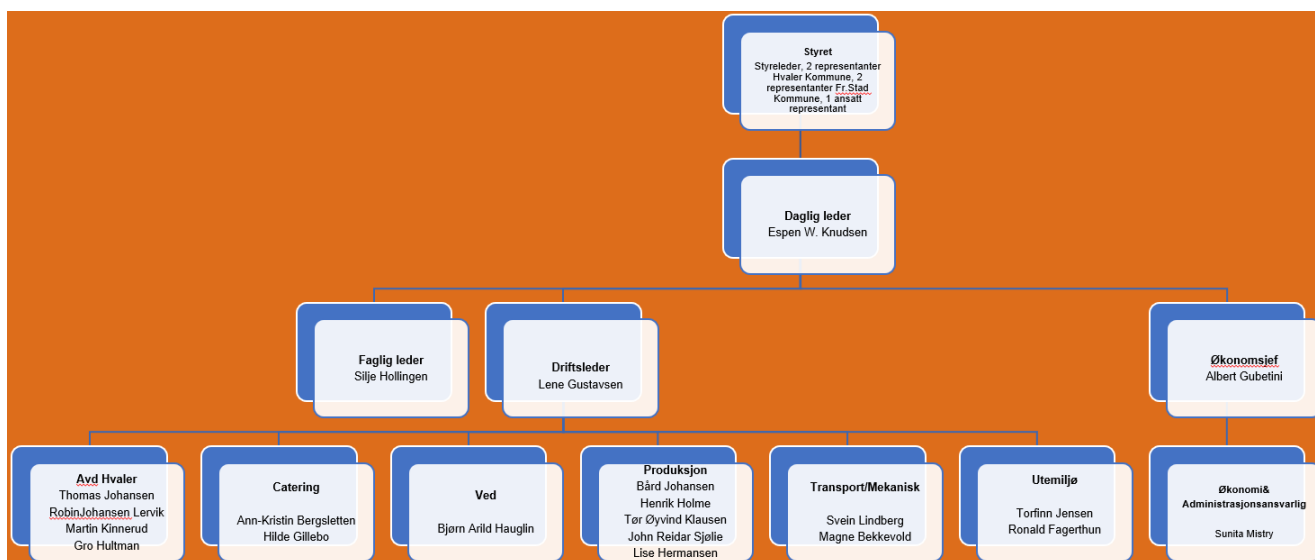
3.4 Informasjon om revidert enhet – Viuno AS

Viuno AS er en godkjent tiltaksarrangør av NAV for varig tilrettelagt arbeid (VTA) og arbeidsforberedende trening (AFT). Selskapet ble etablert for å skape varige arbeidsplasser for yrkeshemmede, og eies av kommunene Fredrikstad (74,5 %) og Hvaler (25,5 %). Selskapet har pr. november 2023 19 ordinært ansatte og 97 VTA plasser pluss fullfinansierte lærekandidater. For regnskapsåret 2022 hadde selskapet 111 årsverk sysselsatt. Selskapet framstår i dag som en faglig solid og målrettet virksomhet innenfor NAV og fylkeskommunens tiltakskjede³. Tiltaksarrangøren leverer ikke anbud, så det har ikke vært behov for omorganisering for å operere i tråd med tiltaksforskriften og «Prinsipper for godkjenning av tiltaksarrangører av AFT/VTA»⁴. Selskapet hadde en omsetning på knapt 41 millioner i 2022, noe som tilsvarer en økning med 1,7 % fra 2021.

Det ble i 2019 vedtatt en fusjon mellom VIUNO AS og Hvaler Arbeidssenter AS.

Det ble høsten 2023 vedtatt en fusjon mellom VIUNO AS og Unikom AS.

Slik organisasjonskartet i figur 1 viser har Viuno AS valgt å organisere selskapet i 6 ulike avdelinger. Over disse sitter faglig leder, driftsleder og økonomisjef og daglig leder igjen over disse.



FIGUR 1. ORGANISASJONSKART VIUNO AS MAI 2023.

³ Les mer om Lærekandidatordningen [her](#).

⁴ [Veileder](#) fra NAV kapittel 2.2 om primærvirksomhet.

4 Kommunens eierskap i Viuno AS

Problemstilling: Utøves kommunens eierskap i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

4.1 Vurderingskriterier

Vedtekter

I henhold til *Lov om aksjeselskaper* (aksjeloven) § 2-1 skal de som stifter et aksjeselskap opprette et stiftelsesdokument, som skal inneholde selskapets vedtekter. Vedtektene skal (§ 2-2) minst angi

1. selskapets foretaksnavn
2. selskapets virksomhet (tidligere kalt formål)
3. aksjekapitalens størrelse
4. aksjenes pålydende beløp

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

Vedtekter eller eierstrategi bør angi andre forhold som framgår av kommunens eierskapsmelding, for eksempel krav om valgkomité (jf. KS' anbefaling 10) eller forlenget innkallingsfrist.

I *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll* (2020) gir KS 21 anbefalinger til kommune-Norge. Anbefaling 5 anbefaler å revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig.

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) sier følgende i § 1-1 Formål: Hovedformålet med arbeidsmarkedstiltakene er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid. Forskriften sier videre (§ 13-6 om AFT) at for å bli godkjent som tiltaksarrangør må virksomheten oppfylle følgende krav:

- a. attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet
- b. overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode
- c. det skal ikke utbetales utbytte

Generalforsamling – representasjon og vedtak

I aksjeselskaper er generalforsamlingen øverste organ – eierorganet. Aksjelovens kapittel 5 inneholder regler om generalforsamling. Det heter følgende i § 5-2 Aksjeeiernes møterett: Aksjeeierne har rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg.

Når en kommune er aksjeeier, må kommunestyret delegere til ordfører eller andre å møte i generalforsamling. Vedkommende kalles fullmektig til generalforsamling. Terminologien skiller seg fra representantskapsmedlem, jf. IKS-loven. Begge betegnes *eierrepresentant*, det vil si kommunens representant i *eierorgan* (representantskap i IKS, generalforsamling i AS). KS' anbefaling 8 påpeker at representantskapet har noe større innflytelse over forvaltningen av et IKS enn generalforsamlingen har i et AS.

KS' anbefaling 7 anbefaler kommunestyret å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorgan. Dette bidrar til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan.

Aksjeloven § 5-5 fastsetter at innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet

holde ordinær generalforsamling. Her skal følgende saker behandles og avgjøres:

1. Godkjenning av årsregnskap og årsberetning
2. Andre saker som etter loven eller vedtektene hører under generalforsamlingen

Årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal senest én uke før generalforsamlingen sendes til hver aksjeeier med kjent adresse.

Generalforsamling innkalles av styret jf. aksjeloven § 5-9. Innkallingen skal være skriftlig og angi tid og sted for møtet og saksliste. I henhold til lovens § 5-10 skal innkalling til generalforsamling sendes senest en uke før møtet avholdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist.

Generalforsamlingen skal velge en møteleder (aksjeloven § 5-12) som skal sørge for at det føres protokoll for generalforsamlingen (§ 5-16). I protokollen skal generalforsamlingens vedtak inntas med angivelse av utfallet av avstemningene. Protokollen skal underskrives (signeres) av møteleder og minst én annen person valgt av generalforsamlingen blant de som er til stede. Protokollen skal oppbevares på betryggende måte i hele selskapets levetid.

Styre – sammensetning og funksjon

Aksjonærvalgte medlemmer av aksjeselskapets styre velges av generalforsamlingen (aksjeloven § 6-3). I selskap med flere enn 30 ansatte kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem velges av og blant de ansatte. Ansattevalgte styremedlemmer velges av og blant de ansatte (§ 6-4).

Aksjeloven § 6-3 sier at medlemmene av styret velges av generalforsamlingen, som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer. Dersom det oppnevnes varamedlemmer til styret, tilrår KS' anbefaling 14 å oppnevne numeriske varamedlemmer, noe KS utdyper slik: "Det anbefales at det oppnevnes varamedlemmer til styret. Ordningen med numeriske varamedlemmer bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret." Aksjeloven pålegger ikke å ha nestleder i styret.

KS' anbefaling 10 anbefaler at bruk av valgkomité ved styreoppnevninger fastsettes i vedtekter/selskapsavtale for kommunalt eide selskaper. Valgkomitéen bør ha en dialog med styret før forslag til styrekandidater fremmes. Kandidaters kompetanse og personlige egenskaper bør vektlegges.

KS' anbefaling 9 anbefaler eierne gjennom selskapets eierorgan å sørge for god sammensetning og kompetanse i styret. Styret skal gjenspeile selskapets behov for kompetanse innen bl.a. økonomi, organisasjon og marked. Styreverv i selskaper er et personlig verv; medlemmer av styret representerer bare seg selv og skal ivareta selskapets interesser til beste for alle eierne.

KS' anbefaling 11 sier at eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret, gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette følger av kommuneloven § 21-1. Av aksjeloven § 20-6 (1) følger det at dersom styret har fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.

KS' anbefaling 12 sier at eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Styret bør etablere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling. For å sikre styrets kompetanse, anbefales å ha årlig møteplan og styreseminar om roller/ansvar og egenevaluering. Årsrapport bør redegjøre for selskapets styring og ledelse.

KS utdyper anbefaling 12 med at styret bør fastsette "en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring". Revisjonen tolker dette slik at styret bør utarbeide både strategi-plan og møteplan årlig, gjerne i samme dokument.

KS' anbefaling 17 anbefaler å registrere styreverv i KS' styrevervregister. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblending. Kommunalt eide selskaper bør vedta å slutte seg til styrevervregisteret, som så innhenter opplysninger automatisk fra Brønnøysundregisteret. KS' nettsider (Styrevervregisteret.no) opplyser at styrevervregisteret er gratis og åpent for allmennheten. Styrevervregisteret gjelder kommunestyremedlemmer (og vara), ikke utvalgsmedlemmer.

Styring av kommunalt eide selskaper (2012) opplyser (s. 131) at aksjeselskaper med ansattevalgte styremedlemmer skal ha en styreinstruks som setter ramme for styrets arbeid. Det er ingen regler for hva en styreinstruks skal inneholde.

Aksjeloven (§ 6-15) pålegger daglig leder å gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling minst hver fjerde måned.

Kommunens Eiermelding

I henhold til kommuneloven § 26 Eierskapsmelding skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret selv. At kravet til eierskapsmelding er tatt inn i loven, markerer kommunestyrets overordnede ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av selskaper som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jf. kommunelovens forarbeider s. 413 kap. 26 om eierstyring.⁵

Det fremgår av kommuneloven § 26-1 at eierskapsmeldinger skal inneholde:

- a. Kommunens prinsipper for eierstyring
- b. Oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c. Kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser

Dette er kommunelovens minimumskrav til innhold for heleide og deleide selskaper. Kommunen står fritt til å omtale andre forhold. Kommunens formål med eierskapet trenger ikke å være identisk med selskapets formål, ifølge kommunelovens forarbeider s. 316 kap. 26.1 Eierskapsmelding.

KS' anbefaling 4 anbefaler en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret. Dersom kommunen har eierandeler i mange selskaper, kan det være hensiktsmessig å ta eierskapsmelding opp til vurdering oftere enn én gang i valgperioden.

Eierstrategi

KS' anbefaling 3 påpeker at når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier(ne). Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og eierstrategien, samt selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.

⁵ Prop 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner.

KS' anbefaling 5 sier at dersom vedtektene/selskapsavtalen kun regulerer de forholdene som er påkrevet (minstekrav) etter den aktuelle selskapsloven, kan det noen ganger være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Kommunen kan ha strategi- og styringsdokumenter som alle selskapene må forholde seg til, for eksempel en generell miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som selskapene skal bidra til å realisere. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men kan være en del av eierstyringen. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter. Innenfor dette skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

Det skiller altså mellom eierstrategi og selskapsstrategi (strategiplan). Revisjonen legger til grunn at eierstrategi ikke er et krav i henhold til KS, men *kan* være hensiktsmessig, bl.a. for å gi styringssignaler fra eierne i fellesskap til selskapet.

Rapportering og eiermøter

Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden og at selskapets virksomhet ses i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken. Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunalt eide selskapene. Rutiner for eierskapet skal gjøre kommunale eiere i stand til å kontrollere, evaluere og eventuelt korrigere selskapers virksomhet.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR skriver i *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (2015)⁶ s. 20 i rapporten: "Forutsetningene for demokratisk kontroll endrer seg når tjenesteproduksjon organiseres i kommunaleide selskaper. Grunnen til dette, er at selskapene i mindre grad er direkte underlagt kommunestyrets kontinuerlige overvåkning og beslutninger. Samtidig som politikerne mister noen styringsmuligheter, så kan det tenkes at de får noen nye. Hvis de folkevalgte er bevisste på at de har en rolle som bestillere, og at dette gjør det nødvendig for dem å få tilstrekkelig informasjon om selskapets virksomhet, kan de få større innsikt i hvordan tjenesteproduksjonen foregår og i hvilken grad de etterspurte resultatene oppnås."

KS' anbefaling 3 anbefaler å sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap. Eierskapsseminar for samtlige folkevalgte bør avholdes tidlig i perioden.

Kommunen bør ha tiltak som sikrer en forsvarlig og demokratisk behandling av eiersakene. Dette kan oppnås gjennom at innkallinger til eierorgan med tilhørende sakspapirer blir behandlet i formannskap/kommunestyre før generalforsamling/representantskapsmøte finner sted.

Innbyggere og offentlighet bør sikres innsyn i kommunens eiersaker. Saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen (generalforsamling, representantskap) skal journalføres og arkiveres i kommunen etter bestemmelser i *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* (offentleglova, 2006) og *Lov om arkiv* (arkivlova, 1992). (Arkivlova fastsetter normalt ti års arkivplikt.) Kommunens eierskapsmelding kan fastsette rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorgan.

Det heter følgende i kommuneloven § 23-6 Innsyn og undersøkelser i selskaper o.l.: Kontrollutvalget kan kreve de opplysningene som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll, fra interkommunale selskaper etter IKS-loven og aksjeselskap der en kommune alene eller sammen med andre kommuner direkte eller indirekte eier alle aksjer. Opplysningene kan kreves fra virksomhetens daglige leder, styret og den valgte revisoren for selskapet. Kontrollutvalget kan foreta undersøkelser i virksomheten hvis det er nødvendig.

⁶ Rapporten fra NIBR kan [lastes ned her](#)

Kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.

KS' anbefaling 6 anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. Eiermøte er et møte mellom eierkommune og selskapets styre og daglige leder, ofte felles for eierkommunene. Eiermøte er en uformell arena der det ikke treffes vedtak, for gjensidig informasjonsutveksling og forventningsavklaring.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

KS' anbefaling 15 anbefaler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. KS' *Håndbok for ordførere* poengterer (s. 32) at ordførere bør være svært varsomme med å påta seg styreverv i selskaper. Ingen folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem, jf. forvaltningsloven § 6 e. KS' anbefaling 9 sier riktignok at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper, men dersom inhabilitet vil skje ofte, bør det vurderes om det er hensiktsmessig å velge personen til styremedlem.

KS' anbefaling 19 sier at kommunene bør sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften. Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunens omdømme vil også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper. Et mål for mange kommunale selskaper er at driften og virksomheten er ansvarlig i et samfunns-perspektiv. For å legge til rette for at styret har et aktivt forhold til de etiske retningslinjene, bør de diskuteres og eventuelt revideres årlig.

Transparency International Norges *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* (2014) innledes slik: "Arbeidet med å sikre en høy etisk standard og forhindre korrupsjon krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet."

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Vedtekter

Selskapets navn fremgår av vedtektene. Det fremkommer også hvor selskapets forretningskontor og driftslokasjoner ligger. Daglig leder opplever at selskapets formål (§ 3) er tydelig presisert i vedtektene. Selskapets aksjekapital fremgår av § 4. Styreleder har orientert om at vedtektene endres ved behov, og sist ble revidert og endret i generalforsamling 23. mai 2023. Det ble da gjort noen endringer i vedtektenes § 6 om styrets sammensetning. Blant annet gikk selskapet fra å ha to til en ansattvalgt styrerepresentant.

Daglig leder forteller i intervju at han opplever at vedtektene er tilstrekkelige, og tydelige nok på at Viuno er et ikke-kommersielt selskap der eierne ikke kan ta utbytte. Det fremgår også av vedtektene § 9 at «Selskapets overskudd skal forbli i bedriften og disponeres til formål som styrker den framtidige drift.»

4.2.2 Generalforsamling – representasjon og vedtak

Det fremgår av eierskapsmeldingen del I kap. 4.5 at aksjeselskapets øverste organ er generalforsam-

lingen. Generalforsamlingen er eiernes organ i selskapet. I generalforsamlingen kan eierne fastsette rammer og gi nærmere regler for styrets og daglig leders ledelse av selskapet. Dette gjøres gjennom vedtekter, aksjonæravtaler, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak. Det fremgår også at det er generalforsamlingen som velger styret.

I henhold til Hvaler kommunes Eiermelding del I 2018 er ordfører kommunens representant i generalforsamling med mindre annet er bestemt av kommunestyret eller formannskapet. Ordfører kan delegere sin fullmakt.

Ifølge selskapets vedtekter § 8 skal den ordinære generalforsamling behandle og avgjøre følgende:

1. Fastsettelse av resultatregnskap og balanse
2. Anvendelse av overskuddet eller dekning av underskuddet i henhold til den fastsatte balanse
3. Valg av styre
4. Andre saker som etter lov eller vedtekter hører under generalforsamling

Det fremgår av «Styreinstruks for Viuno AS» at styret innkaller generalforsamlingen til dens møter i henhold til aksjelovens § 5-5, 1. ledd. Styreleder og daglig leder plikter å møte i generalforsamlingen hvor forrige års regnskap og årsberetning legges frem for generalforsamlingens behandling.

Videre fremgår det av egenerklæringen til styreleder at generalforsamlingen fatter eierbeslutninger. Ordfører forteller at generalforsamlingen fungerer bra og møteagendaen følges.

Innkallingene til generalforsamling ved Viuno AS er skriftlige og angir saker som skal opp til behandling, samt tid og sted for møtet. Forrige generalforsamling ble holdt 23. mai 2023.

Revisjonen har kontrollert protokoller fra generalforsamlinger fra 2019 til 2023, og den siste er datert 23. mai 2023. Protokollene gjengir vedtakene i sakene som var oppe til behandling. Blant annet inneholder protokollene vedtakene knyttet til årsregnskap og årsberetning, herunder disponering av resultatet. Det fremgår av siste protokoll at det ble foretatt valg av styremedlemmene bortsett fra styreleder som er på valg neste år. Protokollene fra 2019 og 2022 er ikke signert, mens protokollen fra 2023 er signert av begge aksjonærene, men ikke av møteleder jf. aksjelovens § 5-16 (3). Dersom disse protokollene eksisterer i signert stand, er de ikke blitt oversendt revisjonen.

4.2.3 Styre – sammensetning og funksjon

Styrets sammensetning

Vedtektene til Viuno AS § 6 sier at selskapets styre skal ha 3-6 medlemmer. Styremedlemmer velges for en periode på to år. På siste generalforsamling ble det for perioden 2023-2025 valgt to medlemmer fra hver av aksjonærene, samt en ansattrepresentant. For å få kontinuitet i styrearbeidet er det vedtatt at valg av styreleder og valg av styremedlemmer skal være annet hvert år. Vedtektenes §7 sier at styret kan meddele prokura⁷.

Det fremgår av «Eiermelding Hvaler kommune 2018» del I kap. 3.2.6, at kommunen skal tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i de styrene hvor kommunene har eierposisjoner uavhengig av organisasjonsform. Under samme kapittel står det at nye styremedlemmer skal gis opplæring. I generalforsamlingen

⁷ Prokura er en vid fullmakt i handelsforhold. Har en næringsdrivende gitt noen prokura, er denne bemyndiget til å handle på fullmaktsgiverens vegne i alt som hører til driften, og til å tegne firmaet.

23. mai 2023 er det valgt tre kvinner og to menn til styret.

Tidligere hadde også VTA-ansatte en styrerepresentant, men dette var en ordning som ikke fungerte bra nok. For å ivareta VTA-ansattes mulighet til å bli hørt har daglig leder ca. 10 møter i året med tillitsvalgte for denne gruppen ansatte.

Det fremgår av Eiermeldingen kap. 3.2.1 at det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap, herunder kommunens valg av styrerepresentanter til de forskjellige selskapene og godtgjørelse til styret. Videre fremgår det av Eiermeldingen at Hvaler kommune er tilknyttet KS sitt styrevervregister. Revisjonens kontroll viste at det ikke er gjort noen registreringer vedrørende Hvaler kommune i styrevervregisteret.

En av anbefalingene fra KS er at selskaper som er offentlig eid bør sørge for at styremedlemmer er registrert i styrevervregisteret, dette for å sikre åpenhet og transparens og å forebygge utfordrende habilitetsmessige situasjoner. Revisjonens kontroll viste at selskapets styre ikke er registrert i styrevervregisteret.

Videre fremgår det av Eiermeldingen del I kap. 3.2.6 at valg av styre og styreleder i aksjeselskaper og interkommunale selskaper skal skje på bakgrunn av en begrunnet innstilling fra en valgkomité. Revisjonen fant ikke at det var involvert en valgkomité ved valg av styremedlemmer i mai 2023. Bruk av valgkomité er heller ikke vedtektsfestet. Slik det fremgår av protokollen fra 23. mai 2023 ble styret valgt av generalforsamlingen, og dette er i samsvar med Eiermelding del I kap. 4.5. Samtidig fremgår det i kap. 3.2.6 at valget skal skje på bakgrunn av en begrunnet innstilling fra en valgkomité.

Styreleder forteller at styret selv har evaluert styrets arbeid opp mot styrets ansvarsområder i løpet av siste periode, og dette resulterte i en liste med tiltak. Styreleder informerer om at når det gjelder nødvendig opplæring til styremedlemmene, så har styreleder i perioden 2019-2022 deltatt på dette i regi av Istyrelsen AS⁸.

Styrets funksjon

Kommunens Eiermelding del I kap. 3.2.6 sier at styret skal ivareta den strategiske ledelsen av selskapet innenfor de rammer som er gitt av eier. Styret skal være en viktig diskusjonspartner og støttespiller til ledelsen i større saker. Samtidig må styret kontrollere ledelsens arbeid ut fra gitte målsetninger. Styret må derfor ha en uavhengig rolle i forhold til ledelsen. Et kompetent styre må kunne utfordre daglig leder og bedriften slik at det tas gode beslutninger.

Det er utarbeidet og vedtatt en styreinstruks for styrets arbeid i Viuno AS. Denne ble vedtatt av selskapets styre og gjelder fra 15. mars 2022. Styreinstruksen trekker opp retningslinjene for styrets arbeid blant annet ved å redegjøre for hva som er styrets ansvar og oppgaver. Instruksen inneholder blant annet bestemmelser om saksbehandlingen i styret. I tillegg til dette er det utarbeidet et vedlegg til styreinstruks hvor det fremgår bestemmelser knyttet til uavhengighet og habilitet. I styreinstruksens kapittel 3 er det nedfelt at daglig leder tilsettes, og eventuelt sies opp/avskjediges, av styret.

I tillegg inneholder styreinstruksen bestemmelser som legger rammene for daglig leders virke, og det fremgår blant annet at daglig leder minst hver fjerde måned skal gi styret en skriftlig redegjørelse om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, jfr. aksjelovens § 6-15.

⁸ Istyrelsen er et kompetansemiljø innen eierstyring og selskapsledelse, les mer på [hjemmesiden](#).

Revisjonens kontroll av styreprotokoller for perioden 2022 – 2023 viser at daglig leder rapporterer på virksomhetens status i de fleste styremøter. Kontrollen av disse styreprotokollene viser også at styret blant annet behandlet og godkjente strategiprosess og årsplan for sitt arbeid.

4.2.4 Kommunens Eiermelding

Slik det fremgår av vurderingskriteriene skal kommunen utarbeide eierskapsmelding minst en gang i valgperioden, jf. kommunelovens § 26-1. Slik det fremgår av kommuneloven er benevnelsen «Eierskapsmelding», men Hvaler kommune har valgt å kalle den «eiermelding». Hvaler kommunes eiermelding er utarbeidet og vedtatt i 2018.

Eiermeldingen er delt inn i to deler. Del I «Generell del» gjennomgår de prinsipielle sidene ved kommunens eierskap. Del II «Eierstrategier» skal vise oversikt over kommunens eierskap og strategier for det enkelte selskap. Det fremgår av eiermeldingens generelle del, at del II skal beskrive «Virksomhetenes formål og politisk vurdering av eierskapet», og videre at «dette bør danne grunnlag for strategiprosesser i styrene som oppfølging av meldingen.» Eiermeldingen del II, er i generell del omtalt som «Selskaper og eierstrategier», altså en annen tittel enn hva som fremgår av del II. Revisjonen finner ingenting i del II om hverken virksomhetens formål, politisk vurdering av eierskapet eller en eierstrategi for selskapet.

Kommunens eiermelding presiserer at selskapets styre og daglige ledelse plikter å ivareta en profesjonell informasjonspraksis overfor eierne og gi korrekt, tydelig og relevant informasjon tidligst mulig. Informasjon skal baseres på åpenhet. Selskapet skal tilrettelegge for dialog mellom styret og eierne.

Eierskapsmeldingen gir omfattende føringer for hvordan Hvaler kommune skal forvalte i sine eierskap. Det stadfestes at formannskapet er delegert myndighet til å utøve løpende eierstyring på vegne av kommunen. Videre fremgår det at rådmannen skal bistå ordfører og andre i å utøve eierstyring.

Når det gjelder kommunens forvaltning av eierskap, er det ordfører som er kommunens formelle representant i forhold til det enkelte selskap. Dette innebærer at ordfører representerer kommunen i alle generalforsamlinger, årsmøter og tilsvarende.

Eierskapsmeldingen skal fastslå eierstrategier for de enkelte selskapene, med beskrivelse av formålet med kommunens eierskap. Informasjon om selskapene kommunen er eier eller deleier av samles vanligvis i det som kalles eierblad eller eierbrev. Det fremgår gjerne av eierbladet informasjon som eierstrategi og formål med eierskapet, informasjon om styret og rapportering til kommunen.

Slik det fremgår av Eiermelding del II er det rådmann som vurderer hvilke selskaper det er hensiktsmessig å utarbeide eierstrategi for. Dette forholdet kan virke som at rådmann opptre som eier, altså at dette er en sammenblanding av roller. Rådmannens vurdering og innstilling legges frem for vedtak i formannskapet. Revisjonen finner ikke et eget eierblad for selskapet, eller at det fremgår av eiermeldingen noe om prinsipper for eierstyring, eierstrategi eller kommunens formål med eierskapet jf. kommuneloven § 26-1.

4.2.5 Eierstrategi

Hvaler kommune beskriver i sin eiermelding del II at det er utarbeidet en eierstrategi for Viuno AS. Revisjonen har etterspurt denne, men har ikke fått den oversendt. Gjeldende eiermelding er fra 2018 og således fra før fusjonen mellom VIUNO AS og Hvaler Arbeidssenter AS.

Når det gjelder selskapets strategi forteller styreleder at selskapet har en fastsatt strategi. Det foreligger også en strategiplan for selskapet for perioden 2022-2027. Revisjonen registrerer, basert på gjennomgang av selskapets strategiplan, at selskapet planlegger en «utvikling av boliger til ansatte ved Viuno». Revisjonen registrerer også, av skriftlig tilbakemelding fra daglig leder, at selskapet har drevet med utleie av eiendom.

Revisjonen har lagt inn en kommentar under vurderinger lenger nede i kapittel 4.3 til følgende to forhold:

- 1) til punkt fire i strategiplanen: Tomt ved Nedre Tomtegate, hvor selskapet har en strategi som går ut på å «gi et boligtilbud til ansatte ved Viuno».
- 2) til følgende forhold daglig leder har opplyst om; at Viuno AS har eid en bolig der en av arbeidslederne har betalt leie for å bo der. Omsetningen i 2022 var kr. 89 500,-. Boligen er nå solgt ifølge daglig leder.

4.2.6 Rapportering og eiermøter

Det fremgår av eiermeldingen del I kapittel 2.1.6 at det er ordfører og rådmann som deltar i eiermøter sammen med daglig leder/ledelse og styret i selskapet. «Eierskap utøves og eierbeslutninger/vedtak fattes i eierorganene generalforsamling og representantskapsmøte. Likevel kan selskapene ha behov for å informere og kommunisere med eierne om saker av betydning for selskapet og eierskapet. Eierne på sin side kan ha behov for å forberede saker i forkant av generalforsamling/representantskapsmøte. Eiermøtene er en uformell arena (ikke formelle beslutninger) for avklaringer, samordning og god informasjonsutveksling.»

Ordfører forteller at styret og daglig leder er gode til å orientere og gi oversikt i for eksempel årsrapporter, men orienterte revisjonen om at årsrapporten for 2022 ikke ligger på selskapets hjemmeside.

Daglig leder opplyste i intervju at «det har blitt avholdt eiermøter med Fredrikstad. Hvaler gjennomfører ikke dette, men det foregår likevel møter (f.eks. kommer ordfører på besøk jevnlig og får en oppdatering av hvor selskapet står)». Daglig leder opplever Hvaler kommune som en aktiv eier, som er tilstede og setter pris på selskapet.

Styreleder informerte om at rapporteringen foregår i generalforsamling, og at det ikke har vært noen faste eiermøter med Hvaler kommune, og at kommunen heller ikke har etterspurt hyppigere rapportering utover den faste rapporteringen.

Revisjonen har funnet at kontrollutvalgssekretariatet blir varslet av selskapet om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer. Revisjonen har funnet i protokoller at Østfold kontrollutvalgssekretariat har vært invitert, og revisjonen har også forespurt kontrollutvalgssekretariatet om dette.

4.2.7 Etske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Selskapet følger kvalitetssertifiseringen EQUAAS⁹, og etikk er også en del av dette arbeidet.

Viuno AS har utarbeidet etiske retningslinjer i et eget dokument. Det fremgår ikke når dokumentet ble opprettet eller et versjonnr. Disse retningslinjene gir føringer for aktsomhet og adferd som gjelder for alle i selskapet og dreier seg i vid forstand om holdninger, motivasjon og bedriftskultur. Mer konkret omhandler de etiske retningslinjene temaer som:

⁹ Les om EQUAAS [her](#) - Europeisk Kvalitetssikringssystem for Sosialtjenester

- Habilitet ved mottak av gaver
- Taushetsplikt og tillit
- Arbeidsmiljø og diskriminering
- Oppførsel og varsling

Daglig leder har ikke kjennskap til noen konkrete habilitetsutfordringer per nå. Selskapet har tett oppfølging av deltakere i ulike NAV-tiltak, og får innblikk i krevende situasjoner for enkeltmennesker, men hverken daglig leder eller ordfører er kjent med spesifikke habilitetsutfordringer.

Daglig leder forteller i intervju at bærekraftsmålene burde vært bedre forankret i strategiplanen enn de er i dag. Dette tas med som en ambisjon når strategiplanen skal revideres i 2024, etter fusjonen (med Unikom AS). Selskapet leverer tjenester som innebærer mye transportbehov, og var litt sent ute med å anskaffe el-biler. Utover dette opplever daglig leder at selskapet ivaretar sitt miljøansvar.

Hvaler kommune som eier har på sin side utarbeidet etiske retningslinjer som også omhandler miljø, bærekraft og lojalitet. Ordfører sier i intervju at hun «forventer at kommunens etiske prinsipper gjenspeiles i selskapets, fordi selskapet fort kobles opp mot kommunen. Det er nylig vedtatt etiske retningslinjer for selskapets ansatte som bla. omhandler oppførsel.»

4.3 Vurderinger

Vedtekter

Vedtektene oppfylder aksjelovens minstekrav, jf. § 2-2. Dette innebærer at selskapets vedtekter inneholder opplysninger om selskapets foretaksnavn, selskapets virksomhet/formål, aksjekapitalens størrelse og aksjenes pålydende.

Det fremgår av vedtektene § 9 at selskapets overskudd skal forbli i bedriften og disponeres til formål som styrker den fremtidige drift. Dette er i tråd med Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 13-6 bokstav b. *overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.*

Generalforsamling – representasjon og vedtak

Eierkommunenes ordførere utgjør generalforsamling i bedriften, noe som samsvarer med KS' *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*. KS' anbefaling 7 anbefaler kommunestyret å oppnevne sentrale folkevalgte som eierrepresentanter i eierorgan da dette bidrar til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyre og eierorgan. Aksjelovens krav til innkalling, sakliste, møteledelse og protokoll er etter revisjonens vurdering oppfylt.

Protokollene fra generalforsamlinger revisjonen har kontrollert viser at generalforsamlingen er et aktivt eierorgan for bedriften. Generalforsamlingen har behandlet de saker som aksjelovens § 5-5 stiller krav om, herunder godkjenning av årsregnskap og årsberetning.

Revisjonen fant at protokollene fra generalforsamlingene 2019 og 2022 ikke var signert, og ber derfor kommunen sørge for at alle protokoller i fremtiden signeres. Revisjonen vurderer at flere protokoller inkludert den siste ikke er signert jf. aksjelovens § 5-16 (3).

Styre – sammensetning og funksjon

Det er revisjonens vurdering at styret fungerer godt. Det er også vår vurdering at styreinstruksen som er

utarbeidet fremstår som et tydelig og fullstendig instruks.

For å styrke kommunesektorens omdømme, er det viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen og i kommunale selskaper har. Det fremgår av Eiermeldingens generelle del at Hvaler kommune er tilknyttet KS sitt styrevervregister. Revisjonen finner at kommunen er tilknyttet registeret, men vi kan ikke se at kommunen har noen oppføringer eller opplysninger i registeret. Selskapets styre fremkommer heller ikke ved søk i styrevervregisteret. Revisor vurderer at kommunen bør sørge for at det registreres opplysninger om kommunen i registeret. Selskapet bør også sørge for at selskapets styre blir registrert, slik at anbefalingen fra KS blir fulgt på dette punkt.

Videre i Eiermeldingen sies det at valg av styre skal skje ved innstilling fra en valgkomité. Bruk av valgkomité er ikke vedtektsfestet for Viuno AS sin del. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen bør ta initiativ til at valgkomité innføres i tråd med Eiermeldingen.

Det fremgår av Eiermeldingen at nye styremedlemmer skal gis opplæring. Revisjonen har kun funnet at styreleder har deltatt på opplæring, og ber eierrepresentanten sørge for at selskapet vurderer behov for opplæring av nye styremedlemmer og at dette dokumenteres.

Kommunens Eiermelding

Ifølge kommunelovens § 26-1 skal kommunen minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret. Eierskapsmeldinger skal inneholde kommunens prinsipper for Eierstyring, oversikt over kommunens selskaper og øvrig interkommunalt samarbeid, samt kommunens formål med hvert selskap. Eiermeldingen som foreligger er fra 2018. Revisjonen ber kommunen sørge for at ny eierskapsmelding blir utarbeidet og vedtatt.

Eiermeldingen del II, er i Eiermeldingens generelle del omtalt som «Selskaper og Eierstrategier», altså en annen tittel enn hva som fremgår på del II. Revisjonen vurderer at manglende samsvar med tittelen kan oppfattes som forvirrende.

Slik det fremgår av Eiermelding del II er det rådmann som vurderer hvilke selskaper det er hensiktsmessig å utarbeide Eierstrategi for. Dette forholdet kan virke som at rådmann opptrer som eier, altså at dette er en sammenblanding av roller. Revisjonen er av den oppfatning at vurderinger knyttet til hvilke selskaper det skal utarbeides Eierstrategier for hører hjemme i kommunestyret som overordnet Eierorgan. Revisjonen viser også til kommunelovens § 26-1 som sier at Eiermeldingen blant annet skal inneholde prinsipper for Eierstyring og kommunens formål med sine Eierinteresser.

Revisjonen finner heller ingenting i del II om hverken, virksomhetenes formål, politisk vurdering av Eierskapet eller noen Eierstrategier.

Revisjonen ber kommunen sørge for at ny Eiermelding omfatter:

- a. Kommunens prinsipper for Eierstyring
- b. Oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har Eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c. Kommunens formål med sine Eierinteresser eller tilsvarende interesser

Revisjonen mener i tillegg at eget «Eierblad eller Eierbrev» for selskapet er hensiktsmessig, og ber kommunen vurdere utformingen av et slikt. Revisjonen anbefaler kommunen å publisere den nye eierskapsmeldingen samt Eierblad på sin hjemmeside.

Eierstrategi

Revisjonen har etterspurt, men ikke fått oversendt aksjonærens eierstrategi for selskapet, se vurdering under forrige punkt.

Attføring og/eller varig tilrettelagt arbeid skal være tiltaksarrangørens primære virksomhet, jf. tiltaksforskriften § 13-6 og § 14-5. All utleie er å anse som uforenelig med tiltaksarrangørens primære virksomhet. Når en forhåndsgodkjent tiltaksarrangør leier ut deler av sin bygningsmasse eller eiendom til annet enn egen attføringsvirksomhet anses dette å være utenfor tiltaksarrangørens primære virksomhet.

Slik det fremgår av punkt fire i selskapets strategiplan, har selskapet en strategi som går ut på å utvikle en tomt for å «gi et boligtilbud til ansatte ved Viuno». Revisjonen vil påpeke at dersom dette dreier seg om utleie av eiendom, så er det å anse som uforenelig med tiltaksarrangørens primære virksomhet jf. tiltaksforskriften, og i strid med NAVs «Prinsipper for godkjenning av tiltaksarrangører av AFT/VTAs». Denne vurderingen gjelder også for det forhold at Viuno AS har eid en bolig som en av arbeidslederne i selskapet har leid. Revisjonen anbefaler at en presisering vedrørende utleie av eiendom vedtektsfestes.

Rapportering og eiermøter

Det er revisjonens oppfatning at rapporteringen fra selskapet til Hvaler kommune er god.

Det gjennomføres rapportering og møte i generalforsamlingen hvert år, men det er ikke avholdt eiermøte den siste valgperioden. Selskapet har i denne perioden hatt en omorganisering. KS' anbefaling 6 anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. KS' anbefaling 3 anbefaler å sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap og at eierskapsseminar for samtlige folkevalgte bør avholdes tidlig i perioden. Revisor vurderer at eiermøte burde vært gjennomført minst en gang i valgperioden, særlig da selskapet har vært gjenstand for omorganisering. Kommunen bør sikre at det gjennomføres eiermøter i tråd med KS anbefaling. Revisjonen vurderer at hyppigere eiermøter kan være hensiktsmessig dersom et selskap har hatt omorganisering.

Vi er av den oppfatning at årsrapportene bør være tilgjengelige for publikum og vurderer at selskapet bør sørge for å også legge årsrapporten for 2022 på sin hjemmeside.

Det er revisjonens vurdering at kommuneloven § 23-6 er ivaretatt i så måte at kontrollutvalgssekretariatet blir varslet om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer.

Etiske retningslinjer – habilitet og samfunnsansvar

Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser og forvaltningen skal skje på en måte som samsvarer med befolkningens vanlige rettsoppfatning. Kommunens omdømme vil derfor også avhenge av hvordan kommunen forvalter sitt samfunnsansvar gjennom ulike selskaper.

Revisjonen finner ikke at det fremgår av selskapets etiske retningslinjer noe om miljø, bærekraft eller lojalitet, slik det gjør i kommunens etiske retningslinjer. Revisjonen er av den oppfatning at på samme måte som disse forhold fremgår av kommunens etiske retningslinjer, bør dette gjenspeiles i selskapets etiske retningslinjer. Revisjonen ber kommunen om å bidra til at selskapets etiske retningslinjer i større grad gjenspeiler kommunens. Revisjonen er også av den oppfatning at denne forventningen bør innarbeides i eiermeldingen.

Slik det fremgår av KS anbefaling 9 kan medlemmer av folkevalgte organer velges til styremedlemmer,

men kommunen bør imidlertid vurdere hvor ofte vedkommende kan bli inhabil. KS anbefaling 10 viser til at habilitetsutfordringer kan vurderes av en valgkomité, dersom en slik ordning benyttes ved styreutnevnelser.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på vurderingene konkluderer revisjonen med at Hvaler kommune til en viss grad utøver sitt eierskap i arbeids- og inkluderingsbedriften Viuno AS i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Slik det fremgår under vurderinger har revisjonen funnet forhold hvor eierstyringen bør forbedres. Revisjonen har følgende anbefalinger:

Kommunen bør

- sørge for at ny eierskapsmelding blir utarbeidet og vedtatt.
- vurdere utformingen av eierblad for selskapet.
- kommunen bør publisere den nye eierskapsmeldingen samt eierblad på sin hjemmeside.
- sørge for at kommunen registrerer opplysninger i styrevervregisteret.
- det gjennomføres eiermøter i tråd med KS anbefaling.

Videre bør kommunen be eierrepresentant i selskapet om å bidra til at

- protokoller signeres.
- selskapets styre blir registrert i styrevervregisteret.
- bruk av valgkomité for valg av styre vedtektsfestet.
- nye styremedlemmer gis opplæring ved behov.
- selskapets strategi og praksis er i henhold til tiltaksforskriften når det gjelder utleie.
- årsrapporter gjøres tilgjengelige på selskapets hjemmeside.
- selskapets etiske retningslinjer i større grad gjenspeiler kommunens.

5 Kilder

Lover, forskrifter, statlige veiledere mv.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
Lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven)
Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon
Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)
Brønnøysundregistrenenes Enhetsregister, (www.brreg.no)

Forskningsrapporter, bransjeorganisasjoner mv.

Standard for eierskapskontroll (RSK 002), NKRF
Veileder i selskapskontroll, NKRF
Håndbok for ordførere, KS folkevalgtprogram 2019–2023
Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, KS
Styrevervregisteret.no, KS
Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon, Transparency International Norge
Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, OsloMet
Styring av kommunalt eide selskaper, Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget

Hvaler kommune

Eiermelding del I og II 2018
Protokoll fra styremøte i Viuno AS oktober 2023
Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling i Viuno AS oktober 2023
Vedtekter for Viuno AS oktober 2023
Protokoll fra styremøte Viuno AS 2019
Innkalling og protokoll generalforsamling Viuno AS 2019
Årsregnskap Viuno AS 2018
Årsberetning styre Viuno AS 2018
Aksjonæravtale Viuno AS 2019
Etsiske retningslinjer for medarbeidere i Hvaler kommune 2023

Viuno AS

Strategiplan 2023 – 2025
Strategiplan 2022 - 2027
Budsjett 2022 og 2023
Etsiske retningslinjer
Organisasjonskart 2022 og 2023
Protokoller fra styremøter mars, mai, juni, august, oktober og desember 2022
Protokoller fra styremøter mars, april, mai og august 2023
Protokoller fra generalforsamlinger 2022 og 2023
Styreinstruks med vedlegg 2022

Styrets egenerklæring oktober 2023
Styrets årsrapport 2021
Uavhengig revisors beretning 2021
Årsplan Viuno AS 2023
Årsrapport 2021 og 2022
Årsregnskap 2022

Vedlegg 1: Høringsuttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen mottok per e-post 9.01.2024 følgende uttalelse til rapporten fra Hvaler kommune v/ ordfører Vauger Mona:

*Jeg mener det som er gjengitt fra intervju er riktig.
Ellers har rådmannen Rune Antonsen gitt en god beskrivelse over Hvaler kommunes videre arbeid med eierskapsmelding.*

Rådmann, ordfører og varaordfører har også hatt et eget møte om saken der det er langt planer for å følge opp eierskapskontrollen.

E-post fra rådmann Antonsen Rune Willy 8.01.2024:

Jeg viser til oversendt rapport fra eierskapskontroll av Viuno AS til uttalelse fra eier og selskap. Hvaler kommunen har ingen bemerkninger til det faktagrunnlaget som rapporten bygger på.

Rådmannen kan imidlertid opplyse om at det allerede er påbegynt et arbeid med å utforme en ny/revidert eierskapsmelding som vil ta for seg kommunens overordnede eierskapspolitikk, oversikt over selskaper hvor kommunen er eier/medeier og selskapsstrategier for disse selskapene. En politisk sak om dette vil bli lagt frem for kommunestyret til behandlingen i løpet av 2024, jf. kommunelovens § 26-1, som slår fast at:

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a. kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring*
- b. en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i*
- c. kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.*

Kommunerevisjonen mottok per e-post 3.januar 2024 følgende uttalelse til rapporten fra Viuno AS v/ daglig leder Espen Winther Knudsen:

Har lest gjennom og har bare et spørsmål vedr «Konklusjon og anbefaling» nærmere bestemt punktet «selskapets strategi og praksis er i henhold til tiltaksforskriften når det gjelder utleie»

Viuno driver ikke helkommersielt med utleie av eiendom utover at vi har et tilbud til bedrifter, lag og foreninger om leie av møterom med «dagpakker» der vi involverer våre ansatte i produksjon og servering av mat. Dette har vi avklart i møter med NAV ledelsen i Viken og det bryter ikke tiltaksforskriften.

Ellers ingen kommentarer. De andre punktene i konklusjoner og anbefalinger virker gode.