



Rapport  
HALDEN  
17.11.2023

---

# Eierskapskontroll for Halden kommune - ØKUS KOF

# Innhold

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Mandat for eierskapskontrollen</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Fremgangsmåte</b> .....	<b>5</b>
3.1	Problemstilling og avgrensning .....	5
3.2	Om vurderingskriterier.....	5
3.3	Metoder .....	5
<b>4</b>	<b>Kommunens eierskap i ØKUS KOF</b> .....	<b>7</b>
4.1	Vurderingskriterier .....	7
4.1.1	Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap .....	7
4.1.2	Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar .....	8
4.1.3	Eierstrategi.....	8
4.1.4	Eiermøter og rapportering.....	9
4.1.5	Samarbeidsavtale.....	9
4.1.6	Eierorganet – representasjon og beslutninger .....	10
4.1.7	Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning .....	10
4.2	Organisering.....	10
4.3	Datagrunnlag.....	11
4.3.1	Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap .....	11
4.3.2	Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar .....	11
4.3.3	Eierstrategi.....	11
4.3.4	Eiermøter og rapportering.....	12
4.3.5	Samarbeidsavtale.....	12
4.3.6	Eierorganet – representasjon og beslutninger .....	13
4.3.7	Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning .....	13
4.4	Vurderinger .....	14
4.4.1	Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap .....	14
4.4.2	Etiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar .....	14
4.4.3	Eierstrategi.....	14
4.4.4	Eiermøter og rapportering.....	14
4.4.5	Samarbeidsavtale.....	15
4.4.6	Eierorganet – representasjon og beslutninger .....	15
4.4.7	Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning .....	15
4.5	Konklusjon og anbefalinger.....	15
<b>5</b>	<b>Kilder</b> .....	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Vedlegg: Eierrepresentantens uttalelse</b> .....	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Vedlegg: Selskapets uttalelse</b> .....	<b>18</b>

# 1 SAMMENDRAG

Halden kommune eier flere selskaper. Kommunens interesser i selskapene utøves gjennom eierstyring, blant annet gjennom styringsdokumenter, i generalforsamling og i styret. Kommunen har ikke direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har overfor den kommunale forvaltningen for øvrig. Samtidig forvalter selskapene store verdier på vegne av sine eiere. Eierstyringen innebærer at kommunen som eier må sikre klarhet i roller. Det vil si å avklare hvem som kan representere kommunen i selskapsstyrer, det må sikres profesjonalitet i selskapsledelsen, og etableres muligheter for kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS har gjennomført en eierskapskontroll av Halden kommunes eierskap i Østfold kontrollutvalgssekretariat kommunalt oppgavefelleskap (heretter forkortet ØKUS KOF). Kontrollen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

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

Kjerneaktiviteten i eierskapskontrollen er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Vi har også lagt til grunn anbefalinger fra KS<sup>1</sup>. Vi har gjennomført kontrollen ved å innhente dokumentasjon fra samarbeidet. I tillegg har vi hentet inn opplysninger fra kommunen, ved ordfører og administrasjonen. Representantene fra kommunen og samarbeidet har også fått anledning til å avgi en høringsuttalelse til rapporten.

Revisjonens vurderinger fremkommer i rapportens kapittel 4.4.

Basert på våre vurderinger er det revisjonens konklusjon at kommunen i hovedsak utøver sitt eierskap i tråd med lovbestemmelser og i tråd med etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- gjennomføre folkevalgtopplæring vedrørende eierstyring,
- innarbeide sitt eierskap i ØKUS KOF ved neste rullering av eierskapsmeldingen, og
- formulere kommunens eierstrategi for samarbeidet.

---

<sup>1</sup> KS = kommunesektorens organisasjon

## 2 MANDAT FOR EIERSKAPSKONTROLLEN

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 med bakgrunn i vedtatt *Plan for eierskapskontroll 2020-2023, Veiledere i selskapskontroll* fra NKRF<sup>2</sup> samt RSK 002 *Standard for eierskapskontroll*.

Kontrollen er gjennomført på bakgrunn av plan for eierskapskontroll vedtatt i kontrollutvalgets sak 19/46 den 26.11.2019.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, gjennom verifisering av intervjuer og innhentede skriftlige uttalelser. Utkast til rapport er sendt til uttalelse både til ØKUS KOF og til den som utøver kommunens eierfunksjon, i tråd med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14.

Kontrollen er gjennomført i tidsrommet juni til oktober 2023 av revisor Jostein Ek. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten.

Revisjonen vil takke kontaktpersoner og andre som har deltatt i prosjektet, for godt samarbeid i forbindelse med arbeidet.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS  
Rolvøy 17. november 2023

Jolanta Betker (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Jostein Ek (sign.)  
utførende revisor

---

<sup>2</sup> NKRF = Norges kommunerevisorforbund

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstilling og avgrensning

Eierskapskontrollen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

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

Kjerneaktiviteten i eierskapskontrollen er å vurdere kommunens praksis for eierstyring opp mot lover, forskrifter og kommunale vedtak. Vurderinger av det kommunale oppgavefellesskapets drift vil kreve en forvaltningsrevisjon. Undersøkelser av eiers kunnskap og oppfatning av oppgavefellesskapets drift, samt eiers tiltak for å sikre dets drift, er imidlertid en del av eierskapskontrollen. Resultatet av eierskapskontrollen kan være avgjørende for om det skal iverksettes forvaltningsrevisjon. Ved gjennomføring av en forvaltningsrevisjon må dette underlegges de eksisterende bestemmelser for gjennomføring av forvaltningsrevisjoner (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Vedtak om iverksettelse av forvaltningsrevisjon i selskaper skal innarbeides i plan for forvaltningsrevisjon for aktuell planperiode.

### 3.2 Om vurderingskriterier

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

Oversikt over kilder til vurderingskriterier fremgår av kapittel 5.

### 3.3 Metoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisjonens vurderinger og konklusjoner.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer og egenerklæring

#### Dokumentanalyse

Gjennomgang av dokumenter er basert på tilgang til relevante saker. Følgende sentrale dokumenter har blitt gjennomgått:

- Samarbeidsavtale for det kommunale oppgavefellesskapet (inngår i samarbeidets internkontroll-dokument)
- Representantskapsprotokoller for perioden 2021-2023
- Årsregnskap og årsmeldinger for 2021 og 2022

Vi har gjennomgått de dokumentene vi har identifisert som relevante for kontrollen. Blant annet har kommunens vedtatte eierskapsmelding vært sentral for vår undersøkelse.

I tillegg har vi hentet inn dokumentasjon fra Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunale oppgavefellesskap (heretter forkortet ØKUS KOF).

Fullstendig oversikt over dokumentene som ligger til grunn for rapporten fremgår av kildehenvisningene i kapittel 5.

### **Intervjuer og egenerklæring**

Det er gjennomført intervju med ordfører i Halden kommune. Informasjon fra ØKUS KOF er hentet inn ved bruk av egenerklæring og skriftlig dokumentasjon fra daglig leder i ØKUS KOF. Administrasjonen i kommunen har også besvart oppfølgingsspørsmål per e-post.

Alle 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.

## 4 KOMMUNENS EIERSKAP I ØKUS KOF

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

#### 4.1 Vurderingskriterier

Kommunestyret har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunaleide selskapene. By- og regionforskningsinstituttet NIBR skriver i *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* (2015):

*"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."*

Det er viktig at eierskapspolitikken sikrer at kommunestyret har innsyn og styring i de selskap hvor kommunen har eierinteresser. Det er også viktig at det utvikles rutiner og prosedyrer for å håndtere eierskapet. Dette vil for eksempel innebære at det må etableres rutiner og systemer som kan gjøre kommunale eiere i stand til å kontrollere, evaluere og eventuelt korrigere virksomheten i selskapene. Aktivt kommunalt eierskap forutsetter at eierskapspolitikken løftes høyt opp på den politiske dagsorden og at oppgaver og virksomheter som ligger i selskapene, blir sett i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken.

##### 4.1.1 Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap

I henhold til kommunelovens § 26-1 skal kommunen minst en 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. bestemmelsens forarbeider. KS skriver i sine anbefalinger: «*En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverden.*»<sup>3</sup>

Det fremgår av kommunelovens § 26-1, 2. ledd at eierskapsmeldingen skal inneholde:

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

---

<sup>3</sup> KS Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll fra 2020, anbefaling nr. 4.

Dette er lovens minimumskrav til innhold. Kommunen står fritt til å omtale andre forhold. Kravene gjelder uavhengig av om kommunen bare er deleier eller om det er snakk om et samarbeid mellom flere kommuner/eiere. Det er presisert i forarbeidene<sup>4</sup> at kommunens formål med eierskapet ikke nødvendigvis må være identisk med selskapets formål.

I anbefalingene fra KS fremkommer det at en eierskapsmelding bør inneholde en oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid, kommunens prinsipper for eierstyring, formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, samt selskapenes samfunnsansvar. De overordnede prinsippene bør fastsette hvilke typer spørsmål og saker de folkevalgte skal og bør befatte seg med, og hva som skal håndteres av selskapsorganene. Det kan også være aktuelt at eierskapsmeldingen omtaler hvordan arbeidet med eierskapsstyring skal organiseres i kommunen; prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mv.

#### 4.1.2 Etske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

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.

I Transparency International Norges *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* (2014) står det at «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.»

KS' anbefaling 15 anbefaler å etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet. Ordfører og kom-munedirektør bør ikke sitte i styret i selskaper. KS' *Håndbok for ordførere* poengterer 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. KS' anbefaling 9 sier riktignok at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper, men dersom inhabilitet ofte vil skje bør det vurderes om det er hensiktsmessig å velge personen til styremedlem. KS-anbefaling 13 sier at som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper.

#### 4.1.3 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.

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 selskap-

---

<sup>4</sup> Prop 46L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner



ene 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 skilles altså mellom eierstrategi og selskapsstrategi. 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.

#### 4.1.4 Eiermøter og rapportering

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.

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 representantskap med tilhørende sakspapirer blir behandlet i formannskap/kommunestyre før representantskapsmøtet finner sted. KS anbefaling nr. 7 og 8 gir nærmere rettleiding om dette.

Innbyggere og offentlighet bør sikres innsyn i kommunens eiersaker. Saksdokumenter knyttet til eierskapsutøvelsen skal journalføres og arkiveres i kommunen etter bestemmelser i offentleglova og arkivloven (ti års arkivplikt). Kommunens eierskapsmelding kan fastsette rutiner for rapportering om selskapet og fra møter i eierorgan.

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.

#### 4.1.5 Samarbeidsavtale

I henhold til § 19-4 i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) fremkommer det at det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Denne avtalen skal inneholde bestemmelser om:

- a. oppgavefellesskapets navn
- b. om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
- c. hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- d. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- e. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- f. den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- g. om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- h. hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om

- i. hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
- j. hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

KS anbefaler jevnlig revidering av styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.<sup>5</sup>

#### 4.1.6 Eierorganet – representasjon og beslutninger

Kommunale oppgavefellesskap er hjemlet i kommunelovens § 19-3 første ledd, som sier at:

*«Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.»*

Ifølge KS sine anbefalinger vil oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Med sentrale folkevalgte menes gjerne ordfører/varaordfører, medlemmer av formannskap eller gruppeledere.<sup>6</sup>

#### 4.1.7 Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning

KS' anbefaling 10 anbefaler at bruk av valgkomité ved styreutnevnelser 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 vektlegges.

Eget styre er ikke lovpålagt for kommunale oppgavefellesskap. Det fremkommer av kommunelovens § 19-3 siste ledd at:

*«Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefellesskapet. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer.»*

## 4.2 Organisering

ØKUS KOF er organisert som et kommunalt oppgavefellesskap i henhold til kommunelovens kapittel 19. Samarbeidet har følgende deltakere per 1.1.2021<sup>7</sup>:

- Fredrikstad kommune (14 %)
- Sarpsborg kommune (12 %)
- Indre Østfold kommune (12 %)
- Moss (+Rygge) kommune (12 %)
- Halden kommune (8%)
- Råde kommune (7 %)
- Hvaler kommune (7 %)
- Marker kommune (7 %)

---

<sup>5</sup> KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

<sup>6</sup> Ibid (= samme kilde som forrige fotnote)

<sup>7</sup> Dato for opprettelsen av samarbeidet etter den nye kommuneloven.

- Rakkestad kommune (7 %)
- Våler kommune (7 %)
- Skiptvet kommune (7 %)

Det fremkommer av samarbeidsavtalens § 10 at ØKUS KOF er et nullprofittsamarbeid. Formålet med samarbeidet er i følge § 3 å arbeide for godt samarbeid om utvikling av gode kontrollmiljø og betryggende internkontroll. I denne forbindelse, skal de utføre den lovpålagte sekretariatsfunksjonen for deltakerkommunenes kontrollutvalg, jfr. kommunelovens § 23-7, samt forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 7. De er direkte underordnet den enkelte kommunes kontrollutvalg og skal følge de retningslinjer og pålegg som det enkelte kontrollutvalg gir. De skal være uavhengige av kommunens administrasjon og av den eller dem som utfører revisjon av kommunen.

## 4.3 Datagrunnlag

### 4.3.1 Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap

Halden kommune har vedtatt eierskapsmelding, sist oppdatert 5. juni 2019. Denne eierskapsmeldingen inneholder en generell del som beskriver overordnede prinsipper som er lagt til grunn for kommunens ulike eierskap. Videre, er hvert selskap presentert med informasjon, hvor blant annet organisering, formål, og kommunens eierandel og årlig støtte/medfinansiering fremkommer.

ØKUS KOF er ikke nevnt i denne oppstillingen. Ordfører forklarte at på tidspunktet denne meldingen forelå eksisterte ikke ØKUS som et kommunalt oppgavefelleskap. Det er derfor heller ikke formulert eierstrategi.

### 4.3.2 Etske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

ØKUS KOF har utarbeidet etiske retningslinjer, som et delreglement til sitt internkontrollsystem. Deres etiske reglement skal være ledende for deres væremåte og oppførsel. Dette inkluderer også vedtatte varslingsrutiner. Disse retningslinjene gjelder både representantskapsmedlemmer og ansatte i ØKUS KOF. Det fremkommer av første avsnitt i reglementet at de alle: «(...) skal arbeide for fellesskapets beste i tråd med lover, regler og god forvaltningsskikk».

Samarbeidets visjon er at kontrollutvalgene skal være en attraktiv kommunal arena for fokus på effektivitet i forvaltningen og demokratiske spilleregler i beslutningsprosessene. *Misjonen* er å bistå kontrollutvalgene i sitt arbeid.

Samarbeidet har et eget punkt om habilitet inntatt i sine etiske retningslinjer. Der fremkommer det at samarbeidets ansatte har fokus på habilitet og at de unngår å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom samarbeidets og egne interesser, også for forhold som ikke direkte rammes av inhabilitetsbestemmelsene i lovgivningen. I dette, ligger det også en plikt for de ansatte til å ta opp eventuelle spesielle personlige interesser som kan påvirke avgjørelsen i en sak, man har beslutningsmyndighet i, faglig ansvar for, eller deltar i saksbehandling eller i foreberedende saksbehandling av.

### 4.3.3 Eierstrategi

Eierskapsmeldingen har ingen opplysninger om eierstrategi for ØKUS KOF, da meldingen ikke omfatter dette samarbeidet. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 4.3.1 ovenfor.

#### 4.3.4 Eiermøter og rapportering

Det fremkommer i samarbeidsavtalens § 16 at representantskapet skal rapportere til sine deltakerkommuner via årsmelding. Samtlige innkallinger og protokoller fra representantskapets møter skal sendes til ordførere i de deltakende kommunene til orientering. Via denne dokumentasjonen skal det rapporteres om samtlige saker representantskapet behandler, herunder, budsjett, økonomiplaner, regnskap og annet som følger av representantskapets oppgaver.

Mottatt dokumentasjon fra eierkommune og samarbeidet viser at det er avholdt minst ett representantskapsmøte i året siden opprettelsen av samarbeidet etter den nye kommuneloven. I både 2021 og 2022 er det avholdt fire møter, og så langt ett møte i 2023 – der siste oversendte protokoll er fra 31. mars. Oversendt dokumentasjon fra samarbeidet viser jevnlig dialog per e-post med alle eierkommunene, herunder Halden, i forbindelse med innkallingen til og gjennomføringen av disse møtene. Tilsendt dokumentasjon fra kommunen viser at kommunestyret har fått informasjon i konkrete politiske saker når det gjelder:

- valg av medlemmer til samarbeidet i sist forløpne valgperiode fra 2019 (PS 2019/104)
- behandling av ny samarbeidsplattform (etableringen av KOF) i 2020 (PS 2020/111)
- inntreden av nye kommuner som eiere/deltakere i samarbeidet i 2020 (PS 2020/81 og 142)

For øvrig, er det også oversendt lenker til diverse referatsaker siden 2020 fra kommunestyret, der protokoller fra gjennomførte representantskapsmøter og årsmeldinger har blitt referert.

Ordfører har bekreftet at det ikke blir gjennomført eiermøter utover de formelle møtepunktene i representantskapet. Det er heller ikke gjennomført folkevalgtopplæring vedrørende eierstyring. Begrunnelsen er at det er erfarne politikere som blir valgt til slike verv.

#### 4.3.5 Samarbeidsavtale

Samarbeidsavtalen for ØKUS KOF inneholder:

- samarbeidets navn
- angivelse av deltakerne
- den kommune der samarbeidet har sitt hovedkontor
- samarbeidets formål og myndighet
- ØKUS KOF sine oppgaver
- juridisk status, altså at det er eget rettssubjekt
- organisering av oppgavefelleskapet
- representantskapet, antall medlemmer fra den enkelte kommune (en fast + en vara)
- representantskapets oppgaver
- deltakeransvar, etter kommunelovens § 19-2
- deltakernes eierandel i ØKUS KOF, innskuddsplikt, og plikt til å yte andre bidrag til samarbeidet

Videre, omfatter avtalen også regler for:

- representantskapets møter, med krav til innkallingsfrister, formalia, voteringsregler, og protokollering
- økonomiplan og årsbudsjett, herunder om representantskapets plikt til å fastsette dette
- møtegodtgjørelse
- regnskap og revisjon
- låneopptak og garantistillelse, herunder forbud mot dette og mot å låne ut penger
- rapportering til deltakerkommuner
- daglig leder
- organisering av tilsynsfunksjoner
- forvaltningspraksis
- uttreden og oppløsning av oppgavefelleskapet

- arbeidsgiveransvar
- personalreglement
- lokale lønnsforhandlinger
- endring av samarbeidsavtalen
- ikrafttredelse, som var fra 1. januar 2021 da omdannelsen til KOF ble effektivert.

Ordfører bekrefter at det ikke er andre avtaler som gjelder mellom eierne i ØKUS enn samarbeidsavtalen etter kommunelovens § 19-4. Kommunen følger med på og krever at det som der er bestemt blir fulgt i praksis.

#### **4.3.6 Eierorganet – representasjon og beslutninger**

Gjennomgang av dokumenter fra ØKUS KOF og kommunen viser at representantskapet behandler og vedtar selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan samt andre saker som etter kommuneloven eller samarbeidsavtalen skal behandles i representantskapet.

ØKUS KOF sitt representantskap skal, i følge samarbeidsavtalens § 7, bestå av ett medlem, med hvert sitt varamedlem fra hver eierkommune, til sammen 11 representanter. De velges av hver respektive deltakerkommune for fire år av gangen (følger kommunevalg-perioden). Ved overgangen fra vertskommunesamarbeid til kommunalt oppgavefelleskap i 2020 skal representantskapets medlemmer sitte ut valgperioden frem til nytt valg i 2023. Representantskapet velger selv sin leder og nestleder.

Samarbeidsavtalens § 11 inneholder nærmere krav til gjennomføringen av representantskapets møter. Det fremgår at møtene skal ledes av representantskapets leder. Representantskapet fatter vedtak med alminnelig flertall. Ved votering skal hver stemme telle likt. Ved stemmelikhet teller møteleders stemme dobbelt. Representantskapet er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede, inkludert møtende varamedlemmer. Møtelederen skal sørge for at det føres protokoll fra møtene. Protokollen underskrives av møtelederen og to av representantskapets medlemmer som velges ved møtets begynnelse. Representantskapets leder innkaller til møte. Innkalling til ordinært møte skal skje skriftlig og med en ukes varsel, men kan skje med kortere frist når dette anses påtrengende nødvendig. Innkallingen skal inneholde sakliste. Ordførere fra deltakerkommunene har møte- og talerett i representantskapets møter. Innkallinger og protokoller for representantskapsmøtene skal også sendes til ordfører i de deltakende kommunene til orientering.

Revisjonen har mottatt møteprotokoller og innkallinger som dokumenterer at det er avholdt fire møter i 2021, fire møter i 2022, samt så langt ett møte i 2023. Innkallingene inneholder sakslister og saksdokumenter. Både innkalling, sakslister med dokumenter, og endelige protokoller blir sendt ut til samtlige deltakerkommuner fra ØKUS KOF. Innkalling og sakliste blir sendt ut cirka en uke før møtet, mens protokollen sendes ut tilsvarende etter møtet. Halden kommunestyre får fremlagt protokoller fra representantskapsmøte som referatsak i påfølgende kommunestyremøte.

#### **4.3.7 Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning**

ØKUS KOF har i henhold til kommunelovens § 19-3 siste ledd valgt å ikke ha eget styre. Det er representantskapet som ivaretar styringsfunksjonen i samarbeidet.

I kommunens eierskapsmelding fremkommer det at folkevalgte politikere utnevnes av en egen valgkomite-gruppe som rådgir politikerne når nye medlemmer skal velges. Denne gruppen blir ledet av avdeling for samfunnsaker. De fremmer anbefaling ved nyvalg og kommunestyret vedtar valget. Politiker som blir valgt inn fungerer som fast medlem av samarbeidets representantskap, med tilhørende varamedlem.

I representantskapets møteprotokoll fra august 2021 fremkommer det at ØKUS KOF selv har gitt en innføring til medlemmene, etter at det ble protokollert en forespørsel om dette i mars-møtet samme år. Samarbeidet har også vedtatt egen rutine for opplæring og evaluering av representantskapets medlemmer etter omdannelsen til kommunalt oppgavefelleskap, i sin sak nr. 5/22 behandlet 01.04.2022.

De har også utarbeidet en sjekklister for egnevaluering av representantskapet, der medlemmene kan gjennomgå og ta stilling til enighet med en rekke påstander knyttet til deres kompetanse, oppgaveorientering, og samarbeid innad og med daglig leder.

## 4.4 Vurderinger

### 4.4.1 Eierskapsmelding – prinsipper for eierskap

Kravet om eierskapsmelding er fastsatt i ny kommunelov. Videre gir KS anbefalinger som er noe mer omfattende. Revisjonen finner det tilfredsstillende at Halden kommunestyre har vedtatt eierskapsmelding i 2019, i tråd med ny kommunelov.

Halden kommunes eierskapsmelding har ingen omtale av ØKUS KOF og de har heller ingen klart uttrykt eierstrategi. Dette har sammenheng med at omdannelsen av ØKUS fant sted i 2020, etter at eiermeldingen ble behandlet. Så vidt vi kan se, er det etter dette ikke foretatt noen ny oppdatering for å inkludere ØKUS KOF. Vi vurderer at kommunen bør innarbeide ØKUS KOF ved neste oppdatering av eierskapsmeldingen og at en eierstrategi der bør fremkomme.

### 4.4.2 Ethiske retningslinjer, habilitet og samfunnsansvar

ØKUS KOF har utarbeidet etiske retningslinjer for samarbeidets drift, og det foreligger beskrivelser i disse retningslinjene for hvordan samarbeidet skal ivareta sitt samfunnsansvar. Revisjonen vurderer det positivt at samarbeidet setter etiske retningslinjer på dagsorden.

ØKUS KOF har ikke eget styre og har heller ingen plikt til å ha det, etter kommunelovens kapittel 19. Det er ansett tilstrekkelig at representantskapet oppnevnt av deltakerne styrer samarbeidet. Samarbeidet har også høyt fokus på habilitet internt og har egen rutine for å håndtere eventuelle utfordringer. Revisjonen finner dette tilfredsstillende for å ivareta habilitet som blant annet Transparency International Norge anbefaler.

### 4.4.3 Eierstrategi

Halden kommune har ikke formulert en egen eierstrategi for sitt eierskap i ØKUS KOF. Dette har sammenheng med at oppgavefelleskapet, som eget juridisk subjekt, ikke var etablert på tidspunktet eierskapsmeldingen ble vedtatt i 2019. Revisjonen vurderer at eierstrategi for samarbeidet bør formuleres og nedtegnes skriftlig, på samme måte som for øvrige kommunale eierskap.

### 4.4.4 Eiermøter og rapportering

ØKUS KOF gjennomfører kun representantskapets formelle møter, og ikke noen ytterligere møtepunkter utover disse. Det blir heller ikke gjennomført egen folkevalgtopplæring i eierstyring. Revisjonen finner det positivt at protokoller fra representantskapsmøter blir lagt frem som referatsaker i kommunestyret, slik at kommunen blir holdt orientert om samarbeidets drift.

#### **4.4.5 Samarbeidsavtale**

Revisjonen finner at samarbeidsavtalen er utformet i henhold til innholdskravene i kommunelovens § 19-4. Den er utformet i henhold til krav i kommuneloven og for de nye deltakerkommunene som har tiltrådt samarbeidet i denne forbindelse. Revisjonens vurdering er at samarbeidsavtalen har klare rammer for ØKUS KOF sin virksomhet, ansvar og myndighet.

#### **4.4.6 Eierorganet – representasjon og beslutninger**

Revisjonens gjennomgang viser at det er gjennomført representantskapsmøter i ØKUS KOF i tråd med bestemmelser i kommunelovens kapittel 19. Samtlige eierkommuner er ivare tatt gjennom samarbeidsavtalens bestemmelser om representasjon for den enkelte kommune.

#### **4.4.7 Valg av styre, styrets kompetanse og sammensetning**

Samarbeidet har ikke et eget styre og det er representantskapet som ivaretar styringsfunksjonen. Revisjonen finner det tilfredsstillende at kommunen har nedsatt en egen valgkomite som sørger for valg av medlemmer til representantskapet, og at ØKUS KOF har satt opplæring av folkevalgte oppnevnt til sitt representantskap på dagsorden.

### **4.5 Konklusjon og anbefalinger**

Basert på våre vurderinger er det revisjonens konklusjon at kommunen i hovedsak utøver sitt eierskap i tråd med lovbestemmelser og i tråd med etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- gjennomføre folkevalgtopplæring vedrørende eierstyring,
- innarbeide sitt eierskap i ØKUS KOF ved neste rullering av eierskapsmeldingen, og
- formulere kommunens eierstrategi for samarbeidet.

## 5 KILDER

### Kilder til faktagrunnlag

- Eierskapsmelding Halden kommune, oppdatert 5. juni 2019
- Kommunestyrets behandling av politiske saker knyttet til samarbeidet
  - Valg av medlemmer til ØKUS – sak PS 2019/104
  - Årsmelding ØKUS 2019 – sak RS 2020/11
  - Inntreden av nye Indre Østfold kommune – sak PS 2020/81
  - ØKUS – behandling av ny samarbeidsplattform - sak PS 2020/111
  - Inntreden av nye kommuner i ØKUS – sak PS 2020/142
  - Referatsaker til kommunestyret for representantskapets møteprotokoller
- Mottatt dokumentasjon fra samarbeidet ØKUS KOF m.m.
- Samarbeidsavtale med virkning fra 01.01.2021
- Egenerklæringer og verifiserte intervju-referat fra daglig leder i ØKUS KOF og ordfører i Halden kommune

### Kilder til vurderingskriterier

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), LOV-2018-06-22-83
- Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift om kontrollutvalg og revisjon, FOR-2019-06-17-904
- Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, KS, 2020.
- «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap», NIBR-rapport 2015:1
- «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», Transparency International Norge, november 2014
- Veileder i selskapskontroll – med vekt på eierskapskontroll, fastsatt av styret i NKRF 22.10.2018



## 6 VEDLEGG: EIERREPRESENTANTENS UTTALELSE



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS  
Råkollveien 103  
1664 ROLVSØY

Deres referanse:

Vår referanse:  
2023/8973 4

Saksbehandler:  
Jens-Petter Berget

Dato:  
09.11.2023

Oversendelse av rapport til høringsuttalelse etter utført eierskapskontroll - Halden kommunes eierskap i ØKUS KOF

«Basert på våre vurderinger er det revisjonens konklusjon at kommunen utøver sitt eierskap i tråd med lovbestemmelser og i tråd med etablerte normer for god eierstyring.»

Halden kommune tar rapporten til etterretning.

Anbefalingene som fremkommer i rapporten gjennomgås og nødvendige tiltak blir gjort, før politisk behandling.

Med hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent og signert av

Jens-Petter Berget  
leder for samfunnsutvikling  
Samfunnsavdelingen

Godkjent av: Fredrik Holm

## 7 VEDLEGG: SAMARBEIDETS UTTALELSE



ØKUS KOF

Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap

Østre Viken Kommunerevisjon IKS

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2023/245-156-302249/2023-RONA	030	16.11.2023

### Uttalelse til eierskapskontroll for Halden kommune – ØKUS KOF

Viser til høringsutkast av rapport om Eierskapskontroll for Halden kommune – ØKUS KOF, hvor vi er bedt om å komme med en uttalelse.

Daglig leder kjenner seg igjen i det som blir beskrevet i rapporten angående ØKUS KOF.

Det blir imidlertid vist til at det i 2023 i skrivende stund kun har vært ett representantskapsmøte. Daglig leder vil presisere at det har vært to representantskapsmøter i 2023, ett i mars og ett i september, det er også planlagt et representantskapsmøte i desember.

For øvrig takker vi for godt samarbeide.

Med vennlig hilsen

Anita Dahl Aannerød  
daglig leder ØKUS KOF  
Østfold kontrollutvalgssekretariat Kommunalt oppgavefelleskap