

# Deloitte.

Bergen kommune  
Eierskapsforvaltning

Selskapskontroll | November 2016



«Eierskapsforvaltning»

November 2016

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen,  
5892 Bergen  
tlf: 51 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Deloitte har på vegne av kontrollutvalget i Bergen kommune gjennomført en selskapskontroll av Bergen kommunens eierskapsforvaltning. Fokuset har vært på den overordnede eierskapsforvaltningen, og ikke på de enkeltvise selskapene som kommunen har eierskap i. Selskapskontrollens formål har vært å belyse om kommunen utøver kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper i tråd med egne vedtak og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. For å undersøke dette har revisjonen gjennomgått aktuell dokumentasjon, intervjuet relevante ledere og ansatte, og vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant styremedlemmer som er valgt av Bergen kommune.

Bergen kommune har eierskap i en rekke selskap (både AS og IKS) som utgjør betydelige økonomiske og samfunnsmessige verdier. Bergen kommune utarbeidet i 2011 en eierskapsmelding som legger føringer for hvordan eierskapene skal følges opp av kommunen. Byråd for finans, innovasjon og eiendom (BFIE), og seksjon for eierskap, har det overordnede ansvaret for å følge opp eierskapsmeldingen. Oppfølgingen av de enkelte selskap er fordelt på ulike byrådsavdelinger. Revisjonen mener at Bergen kommune sin eierskapsforvaltning ikke i tilstrekkelig grad er systematisert, dokumentert og fulgt opp. Det er etter revisjonen sin vurdering uklart organisering av ansvaret for å følge opp eierskapsmeldingen mellom de ulike byrådsavdelingene, og det er i for liten grad etablert planer, mål, system og rutiner for dette arbeidet som tydeliggjør hvordan arbeidet skal gjennomføres. Revisjonen mener også at kvaliteten i risikovurderingene som er gjort av BFIE og eierskapsseksjonen knyttet til eierskapsoppfølgingen ikke er tilfredsstillende, og at flere av utfordringene som er nevnt i denne rapporten burde vært avdekket i arbeidet med risikovurderingene.

Revisjonen mener at manglende systematisk oppfølging av eierskapsforvaltningen også har medført at ikke alle vedtak og krav som er satt i eierskapsmeldingen er fulgt opp i tilstrekkelig grad, verken av kommunen selv eller selskapene, uten at dette har blitt rapportert og fulgt opp. Revisjonen mener også at oppfølgingen ikke er tilfredsstillende dokumentert, noe som medvirker til lite gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i eierskapsforvaltningen.

Revisjonen mener det er positivt at kommunen er i ferd med å utarbeide en ny eierskapsmelding og at kravene som stilles i eierskapsmeldingen vil evalueres. Revisjonen mener at det ved oppdatering av eierskapsmeldingen også bør arbeides med å tydeliggjøre ansvarsdeling og etablere mål, system og rutiner for arbeidet med oppfølging av eierskapsmeldingen. Arbeidet bør også omfatte oppfølging av interkommunale selskap (IKS). Revisjonen mener også at Bergen kommune årlig bør legge frem en eierskapsmelding som gir utfyllende informasjon til bystyret både om eierskapsporteføljen og hvordan vedtak fattet av bystyret blir fulgt opp.

Revisjonen anbefaler at Bergen kommune setter i verk nødvendige tiltak for å sikre at kommunen har en eierskapsforvaltning i tråd med egne politiske vedtak og med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. De foreslåtte tiltakene fremgår av kap. 6 i rapporten.

# Innhold

---

Sammendrag	3
1 Innledning	7
2 Eierskapet til Bergen kommune	10
3 Organisering, system og rutiner	12
4 Etterlevelse av etablerte normer for god eierstyring	26
5 Oppfølging av egne vedtak, system og rutiner	42
6 Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	51
Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen	59
Vedlegg 3: Revisjonskriterier	62
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	73

## Detaljert innholdsliste

Sammendrag	3
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Metode	8
1.4 Revisjonskriterier	9
2 Eierskapet til Bergen kommune	10
2.1 Bergen kommune sine eierskap	10
2.2 Oppfølging av eierskap fordelt på byrådsavdelinger	11
3 Organisering, system og rutiner	12
3.1 Problemstilling	12
3.2 Revisjonskriterier	12
3.3 Organisering	13
3.4 Mål og føringer	16
3.5 Risikovurderinger	18
3.6 Rapportering og oppfølging	20
4 Etterlevelse av etablerte normer for god eierstyring	26
4.1 Problemstilling	26
4.2 Revisjonskriterier	26
4.3 Eierskapsmelding	29
4.4 Eierstrategi	30
4.5 Opplæring	33
4.6 Selskapsstyrer	34
4.7 Kommunikasjon mellom selskap og kommunen	37
4.8 KS og NUES	40
5 Oppfølging av egne vedtak, system og rutiner	42
5.1 Problemstilling	42
5.2 Revisjonskriterier	42
5.3 Oppfølging av egne vedtak, system og rutiner	42
5.4 Oppfølging av selskapene	43
6 Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	51
Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen	59
Vedlegg 3: Revisjonskriterier	62
Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	73



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en selskapskontroll av eierskapsforvaltningen i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 27-16.

Kontroll av kommunal eierskapsforvaltning er et av prosjektene som ble prioritert i plan for selskapskontroll som gjelder for perioden 2012-2016.

Selskapskontroll (jf. kommunelovens § 80) kan romme ulike former av kontroller, henholdsvis eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskap. Det kan også gjennomføres selskapskontroller som kombinerer elementer fra de to nevnte formene. Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontroll og innebærer å kontrollere hvordan kommunen forvalter sine eierskap. Det er sistnevnte form for selskapskontroll dette prosjektet omhandler. Oppfølging og drift av enkeltvise selskap er ikke tema for denne kontrollen.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Selskapskontrollen formål har vært å belyse om kommunen utøver kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper i tråd med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse. Følgende overordnede problemstillinger er undersøkt:

- 1) I hvilken grad er det etablert en hensiktsmessig organisering og tilfredsstillende system og rutiner for forvaltning og oppfølging av eierskapene til kommunen?
  - a. Er det etablert tydelige mål og føringer for hvordan arbeidet med eierskapsforvaltning skal gjennomføres?
  - b. I hvilken grad er det gjennomført risikovurderinger knyttet til eierskapsforvaltningen og eierskapsporteføljen til Bergen kommune?
  - c. I hvilken grad er det etablert system og rutiner for rapportering og oppfølging av arbeidet med eierskapsforvaltningen?
- 2) I hvilken grad har kommunen en eierskapsforvaltning som er i samsvar med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?
  - a. I hvilken grad har Bergen kommune en oppdatert eierskapsmelding som jevnlig blir lagt frem for bystyret?
  - b. Er det utarbeidet en tydelig strategi for de enkelte eierskapene til kommunen og oppfølging av disse?
  - c. I hvilken grad har folkevalgte og styremedlemmer tilstrekkelig opplæring i kommunal eierskapsforvaltning?
  - d. Hvilke rutiner har Bergen kommune for å sikre god sammensetting og kompetanse i selskapsstyrene?
  - e. Hvilke rutiner er etablert for kommunikasjon og informasjon mellom selskapene og kommunen?
  - f. I hvilken grad stiller Bergen kommune krav til selskapene i samsvar med anbefalinger fra KS og NUES (se kontrollkriterier) som for eksempel:
    - i. Etiske retningslinjer
    - ii. Registrering av styreverv



- iii. Godtgjørelse
- iv. Habilitetsvurderinger
- v. Styreinstruks
- vi. Styreevaluering
- vii. Årlig plan for styret
- viii. Årlig gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontrollen

- 3) I hvilken grad etterlever kommunen egne vedtak, system og rutiner for eierskapsforvaltningen?
- a. Hvordan følger kommunen opp at egne vedtak, system og rutiner for eierskapsforvaltning blir etterlevd?
  - b. Hvordan følger kommunen opp at selskapene etterlever de føringer som kommunen har gitt gjennom eierskapsmelding og strategier?
- 4) I hvilke grad opplever styremedlemmene i selskapene kommunen har eierskap i at kommunen som eier utøver en tydelig eierskapsforvaltning?<sup>1</sup>

### 1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april til september 2016.

#### 1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon og kildemateriale i form av relevant eierskapsinformasjon, kommunale vedtak, rutiner, rapportering m.m. Innsamlet kildemateriale er analysert og vurdert i forhold til kontrollkriteriene. En oversikt over sentralt kildemateriell som er benyttet i prosjektet kan finnes i vedlegg 3 til rapporten.

#### 1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalgte personer i Bergen kommune som arbeider med oppfølging av eierskapene. Til sammen har det blitt gjennomført fem intervju og en oppfølgings-samtale. Revisjonen har intervjuet kommunaldirektør for Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (som da het Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap) og ansatte i kommunen som er ansvarlig for den virksomhetsfaglige oppfølgingen av selskapene i BFIE (eierskapsseksjonen), Byrådsavdeling for byutvikling (BBU) og Byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN). I tillegg har revisjonen intervjuet en ansatt ved byrådsleders kontor.

#### 1.3.3 Spørreundersøkelse

For å få kunnskap om hvordan valgte styremedlemmer opplever kommunen sin eierstyring har revisjonen gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot samtlige styrerepresentanter som er utnevnt av Bergen kommune i perioden 2011-2015. Til sammen 94 styremedlemmer fikk tilsendt undersøkelsen og 63 styremedlemmer valgte å svare, dvs. 67 %. I spørreundersøkelsen stilte revisjonen spørsmål knyttet til hvordan styremedlemmene opplever eierskapsforvaltningen til Bergen kommune.

#### 1.3.4 Verifiseringsprosesser

Revisjonen har sendt oppsummering av intervju for verifisering til dem som ble intervjuet og det har blitt brukt informasjon fra de verifiserte intervjureferatene i rapporten. Rapporten ble sendt til Byrådsavdeling for innovasjon og eiendom (BFIE) og seksjon for eierskap for å få rettet opp i eventuelle faktafeil før rapporten ble sendt på høring. Rapporten ble deretter sendt til BFIE for høringsuttalelse. Høringsuttalelsen er vedlagt rapporten.

---

<sup>1</sup> Svar på denne problemstillingen er fordelt i de andre kapitlene knyttet til de andre problemstillingene.



#### **1.4 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som revisjonens observasjoner har blitt vurdert opp mot. Kriteriene har blitt utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet har revisjonskriteriene i hovedsak blitt hentet fra KS, NUES, Coso-rammeverket og Bergen kommunes egne vedtak. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

# 2 Eierskapet til Bergen kommune

## 2.1 Bergen kommune sine eierskap

Bergen kommune sine eierskap i aksjeselskap går frem av tabellen under. Eierandel er hentet fra årsrapport 2015 for kommunen, og Bergen kommune sitt formål med eierskapet er hentet fra eierskapsmelding 2011.

AKSJESELSKAP	EIERANDEL	FORMÅL
ADO arena drift AS	100,00 %	Opprettet etter 2011
Arnatunnelen AS	100,00 %	Samfunnsmessig
Bergen arrangementsselskap AS	100,00 %	Opprettet etter 2011
Bergen Parkering AS	100,00 %	Finansielt
Bergen tomteselskap AS	100,00 %	Finansielt
Bjørkhaug Arbeidsfelleskap AS	100,00 %	Samfunnsmessig
Bergensriennalen AS	100,00 %	Politisk
Fellesenheten ved Sandviksboder Kystkultursenter AS	100,00 %	Politisk
Buzz AS	100,00 %	Politisk
Fuzz AS	100,00 %	Politisk
Magnus Barfotsgate 12 AS	100,00 %	Opprettet etter 2011
Midtun Vekst AS	100,00 %	Samfunnsmessig
Nordnes Verksteder AS	100,00 %	Samfunnsmessig
Senter for Arbeidslivforberedelse ALF AS	100,00 %	Samfunnsmessig
Spekter Pluss AS	100,00 %	Samfunnsmessig
BIR AS	80,00 %	Finansielt
Grønneviken AS	74,44 %	Samfunnsmessig
A2G Gruppen AS	55,45 %	Samfunnsmessig
Bergen Kino AS	51,00 %	Samfunnsmessig
Vestnorsk Filmsenter AS	50,00 %	Politisk
Bergen Sentrum AS	49,00 %	Politisk
Fløibanen AS	47,36 %	Finansielt
BKK AS	37,75 %	Finansielt
Business Region Bergen AS	35,00 %	Politisk
Grieghallen AS	33,80 %	Politisk
Bergen Vitensenter AS	29,56 %	Politisk
Vikafjellsvegen BA (begrenset ansvar)	25,00 %	Samfunnsmessig
Bergen – Os Bompengeselskap AS	24,00 %	Samfunnsmessig
Nordhordlandspakken AS	20,00 %	Samfunnsmessig
Den Nationale Scene AS	16,67 %	Politisk
Carte Blanche AS	15,00 %	Politisk
Hardangerbrua AS	6,67 %	Samfunnsmessig
Biblioteksentralen SA (samvirkelag)	4,69 %	Politisk
Rehabiliteringssenteret AiR AS	0,05 %	Samfunnsmessig

**Tabell 1: Oversikt over aksjeselskap**

Bergen kommune sine eierskap i interkommunale selskap går frem av tabellen under.

Interkommunale selskap (IKS)	EIERANDEL	FORMÅL
<b>Driftsassistansen i Hordaland – Vann og avløp (DIHVA) IKS</b>	61,60 %	Ikke spesifisert
Griegghallen IKS	50,00 %	Ikke spesifisert

**Tabell 2: Oversikt over IKS**

## 2.2 Oppfølging av eierskap fordelt på byrådsavdelinger

Bergen kommune har fordelt det virksomhetsfaglige ansvaret for selskapene mellom byrådsavdelingene. Per 13.04.2016 var fordelingen som gjengitt nedenfor.

Byrådsavdeling	Selskap byrådsavdelingen har virksomhetsfaglig ansvar for
<b>Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bergen Parkering AS</li> <li>• Bergen Tomteselskap AS</li> <li>• Magnus Barfotsgate 12 AS</li> <li>• BIR AS</li> <li>• Bergen Kino AS</li> <li>• Fløibanen AS</li> <li>• BKK AS</li> <li>• Rehabiliteringssenteret AiR AS</li> <li>• Bjørkhaug Arbeidsfellesskap AS</li> <li>• Midtun Vekst AS</li> <li>• Nordnes Verksteder AS</li> <li>• Senter for arbeidslivforberedelse ALF AS</li> <li>• Spekter Pluss AS</li> <li>• Grønneviken AS</li> <li>• A2G Gruppen AS</li> </ul>
<b>Byrådsavdeling for klima, kultur og næring (BKKN)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bergen arrangementsselskap AS</li> <li>• Bergenstriennalen AS</li> <li>• Buzz AS</li> <li>• Felleseheten ved Sandviksboder Kystkultursenter AS</li> <li>• Fuzz AS</li> <li>• Vestnorsk Filmsenter AS</li> <li>• Bergen Sentrum AS</li> <li>• Griegghallen AS</li> <li>• Business Region Bergen AS</li> <li>• Bergen Vitensenter AS</li> <li>• Den Nationale Scene AS</li> <li>• Carte Blanche AS</li> <li>• Biblioteksentralen SA (samvirke)</li> </ul>
<b>Byrådsavdeling for byutvikling (BBU)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arnatunnelen AS</li> <li>• Bergen – Os Bompengeselskap AS</li> <li>• Nordhordlandspakken AS</li> <li>• Vikafjellsvegen BA (begrenset ansvar)</li> <li>• Hardangerbrua AS</li> </ul>
<b>Byrådsavdeling for barnehage skole og idrett (BBSI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADO Arena Drift AS</li> </ul>

**Tabell 3: Virksomhetsfaglig ansvar**

# 3 Organisering, system og rutiner

## 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling med tilhørende underproblemstillinger:

I hvilken grad er det etablert en hensiktsmessig organisering og tilfredsstillende system og rutiner for forvaltning og oppfølging av eierskapene til kommunen?

- Er det etablert tydelige mål og føringer for hvordan arbeidet med eierskapsforvaltning skal gjennomføres?
- I hvilken grad er det gjennomført risikovurderinger knyttet til eierskapsforvaltningen og eierskapsporteføljen til Bergen kommune?
- I hvilken grad er det etablert system og rutiner for rapportering og oppfølging av arbeidet med eierskapsforvaltningen?

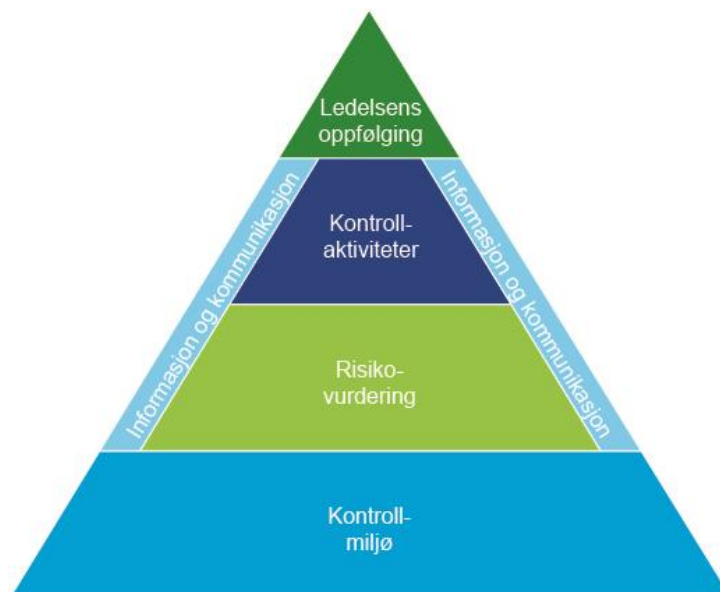
## 3.2 Revisjonskriterier

Kommunen står ganske fritt med hensyn til hvordan en ønsker å organisere eierskapsforvaltningen sin. Det stilles likevel krav til at øverste administrativ ledelse (byrådet) skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt, samt sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (kommuneloven §20.2).

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) fremgår det at selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det blir videre pekt på at det er i samsvar med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. Videre går det frem at internkontroll i videste forstand defineres som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Det finnes flere rammeverk for hvordan man kan utarbeide et overordnet internkontrollsystem. Et av de mest brukte rammeverkene



for internkontroll er COSO-modellen.<sup>2</sup> COSO-modellen består av hovedelementer som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. Blant de viktigste elementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

Kontrollmiljøet blir påvirket av hvordan virksomheten er organisert, hvilken ledelsesfilosofi som gjelder og hvordan lederskapet blir praktisert. Sentrale elementer for å sikre et godt kontrollmiljø er retningslinjer, organiseringen, ansvars- og myndighetsfordeling, ressurser og kompetanse, og samhandling. Videre skal risikovurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Til grunn for risikovurderingene er det viktig at det er satt tydelige mål for virksomheten som risikovurderingene kan ta utgangspunkt i. Det handler om å identifisere risiko, vurdere og prioritere risiko, samt håndtere risiko. Kontrollaktivitetene er de tiltakene som blir iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverk, retningslinjer og krav til tjenesteutførelse, for å håndtere risiko avdekket i risikovurderingen, og for å bidra til at system og rutiner fungerer som forutsatt. Videre må det legges til rette for effektiv kommunikasjon, informasjonsdeling og rapportering. For å oppnå god internkontroll er det ifølge COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. For å sikre gjennomføring av handlinger eller endringer som er nødvendige for å oppnå god internkontroll, er også ledelsens oppfølging viktig. Resultater må følges opp for å avdekke om de er i samsvar med virksomhetens strategier og planer. Ledelsen må etablere mekanismer for å følge opp at internkontrollen fungerer, herunder løpende oppfølging, evalueringer og korrigerende tiltak ved avvik.

### 3.3 Organisering

*I hvilken grad er det etablert en hensiktsmessig organisering av forvaltningen og oppfølgingen av eierskapene til kommunen?*

#### 3.3.1 Datagrunnlag

Forvaltningen og oppfølgingen av eierskapene til Bergen kommune er delt mellom ulike instanser i Bergen kommune. Byrådet har fått delegert myndighet til å foreta kjøp og salg av aksjer innenfor gitte rammer, samt foreta mindre vedtektsendringer. I tillegg har byrådet fått delegert myndighet til å velge styremedlemmer til aksjeselskapene som kommunen eier, og til å representere Bergen kommune i generalforsamlingene. Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndigheten i et selskap. Byråd for finans, innovasjon og eiendom (BFIE)<sup>3</sup> har blitt tildelt generalforsamlingsfunksjonen for samtlige aksjeselskaper som kommunen er hel-/deleier i. Det blir gjort unntak for de ordinære generalforsamlingene i aksjeselskapene som kun omhandler godkjenning av årsregnskapene, utbytte og valg av styremedlemmer. Slike generalforsamlinger blir håndtert av den byråd som har fagansvar for selskapene, jf. byrådssak 1302-12. Over, i kapittel 3.2, går det frem hvilke byrådsavdelinger som har ansvar for hvilke selskap per 13.4.2016.

I følge byrådssak 1302-12 er det finansbyrådets oppgave å følge opp eierskapsmeldingen. Det går også frem at seksjon for konkurranse og eierskap (eierskapsseksjonen) skal være et ressursorgan i forbindelse med eierskapsstyringen i kommunen når det gjelder forvaltnings- og forretningsmessige forhold. «*Dette innebærer at eksempelvis alle selskapsaker som har et grensesnitt mot aksjeloven som vedtektsendringer, prosesser i forbindelse med emisjoner, fusjoner, fisjoner, avvikling og salg av selskaper, skal håndteres av finansbyråden ved eierskapsseksjonen*»<sup>4</sup>. Videre går det frem av saken at

<sup>2</sup> Se norsk oversettelse i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

<sup>3</sup> Fra 6. oktober ble navnet på Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap endret til Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE).

<sup>4</sup> Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold. 28.6.12. Byrådet sak 1302-12

eierskapsseksjonen skal ivareta de virksomhetsfaglige roller knyttet til utøvelsen av eierskapet for de selskapene som BFIE er ansvarlig for. BFIE, ved eierskapsseksjonen, skal også ivareta arkivfunksjonen for alle innkomne saker vedrørende kommunens formelle eierskap i virksomhetene, og forestår videre kvalitetssikring av byrådsaker innenfor dette fagområdet.<sup>5</sup>

Det er tre ansatte i eierskapsseksjonen (en leder og to rådgivere) som alle arbeider med eierskapsforvaltningen til Bergen kommune. Det er i liten grad etablert skriftlige rutiner for arbeidet med eierskapsforvaltningen, og det er ikke utarbeidet lederavtale, stillingsinstruks eller lignende for de ansatte. Revisjonen får opplyst at det er en klar innbyrdes forståelse av hvem på seksjonen som skal håndtere hvilke oppgaver. Oppfølging/saksbehandlingsansvar for selskapene som BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for er delt mellom de to rådgiverne i seksjonen, men det er ikke fastsatt en skriftlig fordeling. Det blir understreket at det i praksis er nødvendig fleksibilitet og overlappning ved behov.

Seksjonen får løpende tilsendt en oversikt over politiske saker som behandles i byrådet som gjelder selskap i selskapsporteføljen, slik at seksjonen fanger opp om det skjer endringer som vedrører selskapene. Eierskapsseksjonen har utarbeidet en skriftlig rutine for utsending av innkalling til generalforsamling til byrådsavdelingene som har det virksomhetsfaglige ansvaret. Seksjonen fører en oversikt over alle generalforsamlinger som er gjennomført og hvem som deltar fra Bergen kommune.

Seksjonen har etablert en praksis hvor sentralarkivet sørger for at finansbyråd, kommunaldirektør for BFIE, politisk rådgiver og de tre ansatte i eierskapsseksjonen får kopi av all korrespondanse som kommer inn til Bergen kommune som gjelder generalforsamlinger for alle selskap i selskapsporteføljen til Bergen kommune. Eierskapsseksjonen har to arkivnummer i BK-sak der alt som gjelder eierskapsforvaltningen blir arkivert. På det ene arkivnummeret registreres alle innkallinger til generalforsamlinger inkludert vedlegg. Det andre arkivnummeret gjelder andre saker som vedrører de enkeltvis selskapene. Det er ikke egne saksnummer per selskap. Det blir opplyst at dette skyldes at kommunen har eierinteresser i over 30 selskap, og det vurderes som uhensiktsmessig med så mange saksnummer. Det opprettes nye saksnummer hvert år. Det blir vist til at det er opprettet eget saksnummer for Bergen og Omland havnevesen (BOH) på grunn av stor saksmengde i denne aktuelle perioden. Det blir likevel påpekt i intervju med en av byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig oppfølgingsansvar at det kan være uhensiktsmessig å samle all informasjonen om selskap på samme saksnummer. BKKN og BBU arkiverer det som gjelder selskapene på egne arkivnummer i byrådsavdelingen (med unntak av det som gjelder generalforsamling som eierskapsseksjonen arkiverer). I forbindelse med verifisering presiserer eierskapsseksjonen at de har funnet det hensiktsmessig å operere med to saksnr. pr år - ett for generalforsamlinger og ett for øvrige saker vedrørende selskapene. Dette er gjort utelukkende pga. begrenset saksmengde og de gode søkemulighetene som er i BKSAK.

Det fremkommer i byråds sak 1302-12 at saker av ren faglig karakter knyttet opp mot selskapenes konkrete virksomhet, bør behandles i de respektive byrådsavdelinger med bakgrunn i faglig kompetanse og ansvarsområde. Ordinære driftstilskudd skal behandles og inndeckes av den byrådsavdeling som har den virksomhetsfaglige tilknytning til det aktuelle selskap, mens ansvaret for finansiering av aksjekapital i alle selskapene ligger hos finansbyråd.<sup>6</sup> Innenfor BKKN er det virksomhetsfaglige ansvaret for å følge opp selskap delt mellom de ulike seksjonene avhengig av type selskap. Innen BBU er det virksomhetsfaglige ansvaret for oppfølgingen av selskapene lagt til kommunaldirektørens stab

I februar 2014 sendte eierskapsseksjonen en epost til byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig ansvar for oppfølging av selskaper for å informere om at seksjonen var i ferd med å kalle inn til eiermøter/evalueringsmøter med selskapene som BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for. Det blir presisert at *«det vil her være naturlig at årlige eiermøter/evalueringsmøter avvikles av den byrådsavdeling som har det virksomhetsfaglige ansvaret for selskapene (...). For å sikre gode*

<sup>5</sup> Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold. 28.6.12. Byrådet sak 1302-12

<sup>6</sup> Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold. 28.6.12. Byrådet sak 1302-12

*oppfølgingsrutiner på dette området anbefales derfor nå at også de øvrige byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig ansvar for selskaper gjennomfører årlige eier-/evalueringsmøter». Undersøkelsen viser at det ikke har systematisk blitt gjennomført slike møter av BBU og BKKN, og eierskapsseksjonen har ikke oversikt over hvilke møter som er gjennomført og eventuelt innhold og form på disse møtene (for mer om hvordan selskapene er fulgt opp se punkt 5.4.1).*

I følge byrådssak 1302-12 skal eierskapsmeldingen være et førende dokument for arbeidet med oppfølgingen av kommunens eierskap, og det vil være finansbyrådens oppgave å følge opp eierskapsmeldingen. Det fremgår i denne forbindelse at «*Det vil imidlertid her bli lagt opp til å finne frem til et hensiktsmessig samarbeid med øvrige berørte byrådsavdelinger om noen av forholdene*».

På revisjonstidspunktet er det ikke utarbeidet skriftlige rutiner eller retningslinjer for hva det virksomhetsfaglige ansvaret omfatter, eller ansvarsfordelingen mellom eierskapsseksjonen og de virksomhetsfaglige byrådsavdelingene (ut over det som fremgår av byrådssak 1302-12). Revisjonen får opplyst i intervjuer at ansvarsfordelingen mellom byrådsavdelingene når det gjelder eierskapsoppfølging oppleves som avklart, og at byrådsavdelingene opplever at eierskapsseksjonen bistår dem med god kompetanse. Det går likevel frem at det er ulik oppfatning mellom byrådsavdelingene både når det gjelder i hvilke grad det er forventet at eierskapsseksjonen blir involvert i eierskaps saker som har et grensesnitt mot aksjeloven, og spesielt hvilke rolle eierskapsseksjonen og byrådsavdelingene har i oppfølgingen av at eierskapsmeldingen blir etterlevd av selskapene.

Det går frem av intervjuer med eierskapsseksjonen og kommunaldirektøren i BFIE at hver enkelt byrådsavdeling skal se til at eierskapsmeldingen etterleves for de selskapene den enkelte byrådsavdeling har virksomhetsfaglig ansvar for. På den andre siden informerer andre byrådsavdelinger at de ikke har etablert praksis for å gjennomgå føringene i eierskapsmeldingen, og at de heller ikke opplever at det er et krav om at de skal følge opp denne. Det er ikke etablert skriftlige mål, system eller rutiner for hvordan oppfølgingen av eierskapsmeldingen og arbeidet med oppfølging av selskapene skal ivaretas, og eventuelt hvordan og til hvem det skal rapporteres om dette (utover den ansvarsdelingen som fremgår av byrådssak 1302-12). I intervju blir det vist til at det ville vært klagjørende å få en «mal» med hensyn til hvor tett kommunen skal følge opp selskapene.

### **3.3.2 Vurdering**

I byrådssak 1302-12 blir hovedlinjene ved organiseringen av eierskapsforvaltningen beskrevet. I byrådssaken fremgår det at det er byråd for finans sin oppgave å følge opp eierskapsmeldingen, og at det vil bli lagt opp til å finne frem til et hensiktsmessig samarbeid med øvrige berørte byrådsavdelinger. Etter revisjonens vurdering fremstår ikke organiseringen av oppfølging av eierskapet som entydig og sikrer ikke at mål og føringer som er gitt for området blir fulgt opp. Hva som inngår i eierskapsseksjonens overordnede ansvar og hva som inngår i det virksomhetsfaglige ansvaret blir ikke vurdert likt i de ulike byrådsavdelingene. Manglende skriftliggjøring av hva som ligger i den enkelte byrådsavdelings ansvar medfører en risiko for at oppgaver og ansvar ikke blir fulgt opp i tråd med forventningene etablert i eierskapsmelding og byrådssak 1302-12. Spesielt gjelder dette oppfølging av eierskapsmeldingen – hvem som har ansvar for dette og hvordan dette skal gjøres. Revisjonen mener at dersom byråd for finans har et overordnet ansvar for oppfølging av eierskapsmeldingen bør det etableres system og rutiner som sikrer at dette ansvaret blir ivaretatt på en systematisk og helhetlig måte.

Revisjonen mener det er positivt at byrådsavdelingene opplever at eierskapsseksjonen har god kompetanse og gir god oppfølging når andre avdelinger har behov for bistand. Revisjonen merker seg at det i praksis ikke er like tydelig om og når eierskapsseksjonen involveres i saker som har et grensesnitt mot aksjeloven. Revisjonen vil understreke at det er viktig å etablere gode rutiner for å sikre at seksjonen blir koblet tidlig nok på i eventuelle saker som arbeides med i de enkelte byrådsavdelinger.



Bystyret vedtok i forbindelse med behandling av eierskapsmeldingen i 2011 at Bergen kommune skal tilstrebe størst mulig åpenhet vedrørende alle forhold omkring kommunens eierskap. Revisjonen stiller spørsmål ved om bruk av årlige «samle arkivnummer» er i samsvar med intensjonen i bystyrets vedtak. Å samle saker for alle selskap under ett saksnummer kan gjøre det mer uoversiktlig dersom man ønsker informasjon om eieroppfølgingen knyttet til ett konkret selskap.

### 3.4 Mål og føringer

*Er det etablert tydelige mål og føringer for hvordan arbeidet med eierskapsforvaltning skal gjennomføres?*

#### 3.4.1 Datagrunnlag

Det er etablert mål og føringer for hvordan eierskapsforvaltningen skal gjennomføres i hovedsak gjennom eierskapsmelding (bystyresak 169-11) og byrådssak 1302-12 som vedrører ansvarsfordelingen. Det blir også presentert et konkret mål for eierskapsseksjonen i bystyresak 74-08 og byrådssak 93/09 vedrørende oppfølging av aksjeselskap der kommune har vesentlige eierinteresser (se oppsummering i tabellen under).

Dokument/sak	Mål	Revisjonens kommentar
Eierskapsmelding Bystyresak 169-11	Det er i selve dokumentet formulert en rekke krav og anbefalinger til kommunens eierskapsforvaltning.	Flere av målene og oppgavene i eierskapsmeldingen er konkrete og avgrensbare, men det er ikke utarbeidet en nærmere beskrivelse for hvordan kravene i eierskapsmeldingen konkret skal følges opp og rapporters om.
Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold. Byrådssak 1302-12	Hovedtrekkene for ansvarsdelingen knyttet til eierskapsforvaltningen er skissert, med en henvisning til at nærmere avklaring av arbeidsdeling bør avklares.	Overordnet ansvarsdeling er tydelig. Men det blir ikke gitt en nærmere beskrivelse av hva som konkret ligger i den enkelte byrådsavdelings virksomhetsfaglige ansvar.
Oppfølging av aksjeselskap der kommunen har vesentlige eierinteresser Bystyresak 74-08 Byrådssak 93/09 Bystyresak 75-09	Bystyret vedtok i sak 74-08 at byrådet skal fremlegge sak til bystyret med forslag til ulike mål og målekriterier for det enkelte aksjeselskap, og som skal danne grunnlag for en grundigere og mer systematisk oppfølging av kommunens eierinteresser i aksjeselskaper. I byrådssak 93/09 foreslår byrådet krav til avkastning, utbytte og målekriterier for BKK AS, BIR AS, Bergen Tomteselskap AS, Fløibanen AS og Bergen Kino AS. Bystyret vedtok i sak 75-09 byrådets forslag til oppfølging av kommunens eierskap, herunder krav til avkastning, utbytte og målekriterier. Videre vedtok bystyret at byrådet årlig i en samlet sak rapporterer om resultater og utvikling i aksjeselskap der kommunen er eier. Det skal gis en oversikt over nøkkeltall og styrets sammensetning for samtlige selskap, men kun vurderinger og analyser for de selskap	Denne føringen går tydelig frem av flere dokument som for eksempel i årsoppdraget til eierskapsseksjonen. Også i Fullmakter for byråd for finans, eiendom og eierskap – korrigerings, 14.1.16, (Byrådssak 1015-16) blir det presisert at BFIE årlig skal forberede en orienteringssak til bystyret med årsregnskap og årsberetning til selskaper der kommunens eierinteresser utgjør vesentlige beløp. <sup>7</sup>

<sup>7</sup> Fullmakter for byråd for finans, eiendom og eierskap – korrigerings. 14.1.16. Byrådet sak 1015-16

#### **Tabell 4: Krav og føringer**

Sakene over vil også belyses nærmere andre steder i rapporten (se for eksempel kapittel 5). Videre i dette kapitlet vil vi se hvordan mål og føringer for eierskapsforvaltningen er etablert gjennom årsoppdrag og ev. andre planer o.l. for eierskapsseksjonen.

Det er etablert et årsoppdrag for eierskapsseksjonen for 2016. Der går det frem at «for 2016 vil det bli lagt stor vekt på god økonomistyring og at arbeidet med risikokartlegging fortsetter og at det jobbes aktivt med risikoreducerende tiltak». I styringskortet er det lagt opp til å legge inn enhetens overordnede mål (visjon). Dette er ikke fylt ut for eierskapsseksjonen, men under mål/oppgaver er det lagt inn flere punkt. Styringskortene i Bergen kommune er delt inn i fire kategorier: brukere, arbeidsprosesser, medarbeidere og økonomi. I styringskortet til eierskapsseksjonen som revisjonen først fikk tilsendt var det satt to tjenestespesifikke mål med tilhørende tiltak for å nå målet:

Mål: Ivareta eierinteresser i de største porteføljebedriftene

Tiltak: Sak om oppfølging av mål og målekriterier fremlagt for bystyret

Mål: Oppfølging av eierskapsmeldingen

Tiltak: Evalueringsrapport fremlagt

I det første styringskortet som revisjonen mottok var begge målene registrert med grønt, som betyr gjennomført. På spørsmål om å utdype disse målene og tiltakene som er satt i verk ble revisjonen informert om at begge målene omhandlet det samme og at det var en misforståelse at det var satt opp to mål. Det ble opplyst til revisjonen at begge målene dreier seg om at seksjonen skal utarbeide en årlig rapport til bystyret om utviklingen i de største selskapene. Dette har vært et gjentakende mål for seksjonen siden dette ble vedtatt av bystyret i 2009. Revisjonen fikk tilsendt et korrigert styringskort i august 2016 hvor kun det første målet fremgår.

Videre er det lagt inn som mål at seksjonen, i kategorien økonomi, skal følge opp avkastningskrav (aksjeutbytte + overføringer). Det går frem av årsoppdraget at målet for avkastningen i 2016 er 194 millioner kroner.

Det går frem av intervju at det ikke har blitt arbeidet mye med utarbeidelsen av årsoppdraget for eierskapsseksjonen ettersom seksjonen følges opp gjennom ukentlige møter (se også punkt 3.6.1 om møter).

#### **3.4.2 Vurdering**

Gjennom eierskapsmelding og ulike byrådssaker er det satt mål og føringer for eierskapsforvaltningen. Revisjonen mener samtidig at flere av målene og føringene som er satt er av overordnet karakter eller at det ikke er konkret spesifisert hvordan de skal gjennomføres. Revisjonen mener at disse mål og føringer i for liten grad er konkretisert og tydeliggjort av BFIE med hensyn til hvem som skal gjøre hva, og det er ikke etablert rutiner som skal sikre ivaretagelse/oppfølging av målene av eierskapsseksjonen.

Eierskapsseksjonen har en sentral rolle i å ivareta eierskapsforvaltningen til kommunen. Det er etter revisjonens vurdering ikke i tilstrekkelig grad utarbeidet overordnede mål, planer og/eller beskrivelse og for hva eierskapsseksjonen skal arbeide med knyttet til eierskapsforvaltningen. Uklarheten knyttet til målene i det første styringskortet, synliggjør etter revisjonens vurdering manglende oppmerksomhet omkring hvilke mål som er satt og oppfølging av disse. Revisjonen mener også at det kan stilles spørsmål ved om mål(ene) som er satt for tjenestene i styringskortet er dekkende for det viktigste arbeidet som skal gjøres av virksomheten. Det er satt opp ett mål som har vært et gjentakende årlig mål. Mens for eksempel arbeidet med oppfølging av eierskapsmelding og arbeidet med å revidere

eierskapsmeldingen, som er et viktig arbeid som skal gjennomføres i 2016, ikke er med på styringskortet.

Det er positivt at seksjonen blir fulgt tett opp av kommunaldirektøren gjennom møter og jevnlig samtaler. Revisjonen mener samtidig at økt skriftlighet knyttet til mål og arbeidsområder for seksjonen er viktig for å sikre at enheten blir fulgt opp på de viktigste områdene knyttet til eierskapsforvaltningen. Økt tydelighet og skriftlighet vil også medvirke til tydeligere arbeidsdeling mellom de ulike byrådsavdelingene med hensyn til den virksomhetsfaglige oppfølgingen av selskapene og oppfølgingen av eierskapsmeldingen (som omtalt i punkt 3.3). Tydelige mål, beskrivelse av oppgaver og ansvarsdeling er en forutsetning for god internkontroll generelt, og ikke minst for å gjennomføre gode risikovurderinger (jf. neste punkt 3.5).

### 3.5 Risikovurderinger

*I hvilken grad er det gjennomført risikovurderinger knyttet til eierskapsforvaltningen og eierskapsporteføljen til Bergen kommune?*

#### 3.5.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har utarbeidet tre dokument som beskriver hvordan risikovurderinger skal gjennomføres: risikokortet, veilederen, og tips og råd. Det er dedikert ansatte i kommunen som bistår byrådsavdelingene og seksjonene/etatene i arbeidet med risikovurderinger. Veilederne ligger på intranettsidene til Bergen kommune, Allmenningen.

Kommunaldirektør for BFIE identifiserer årlig en til to risikoer per etat/seksjon som han følger spesielt opp. For eierskapsseksjonen har kommunaldirektøren i 2016 fokusert på risikoen for at ny/revidert eierskapsmelding ikke er klar til å behandles av bystyret 21.9.2016. Tidligere har kommunaldirektøren fokusert på risikoen for at utbyttekravet i budsjettet ikke blir oppfylt. Ettersom dette stort sett har blitt oppfylt, er denne risikoen ikke fremhevet for 2016 i risikokortet. Det går frem av intervju at det er ventet at seksjonene skal ta identifisert risiko til etterretning og arbeide ut fra denne. I starten av januar 2016 hadde kommunaldirektøren et møte med eierskapsseksjonen der han presenterte den identifiserte risikoen. Etter møtet mellom kommunaldirektøren og eierskapsseksjonen i januar ble det sendt en epost 11.1.16 på vegne av kommunaldirektøren der eierskapsseksjonen blir bedt om å sette inn ev. tiltak for å forhindre at meldingen blir forsinket. I intervju i starten av juni informerer seksjonen om at de ikke har iverksatt noen risikoreduserende tiltak knyttet til denne risikoen etter risikogjennomgangen i januar 2016.

Å få en oppdatert eierskapsmelding klar til politisk behandling av bystyret avhenger både av at eierskapsseksjonen får nødvendige avklaringer fra byrådet og at seksjonen får gjort det nødvendige arbeidet både med å forberede og gjennomføre oppdateringen av meldingen. Det går frem av intervju at byrådet har hatt mange store og viktige saker ila. våren 2016, og at dette har bidratt til at arbeidet med eierskapsmeldingen ikke har kommet i gang tidligere. I slutten av juni 2016 hadde kommunaldirektøren og eierskapsseksjonen en gjennomgang av eierskapsmeldingen og de har avtalt et møte med partilederne i byrådet for å få de nødvendige avklaringene før arbeidet kan fortsette.

Eierskapsseksjonen har også gjennomført en egen risikovurdering ved årsskiftet 2015/2016. I tabellen under fremgår seksjonens risikomatrix:

Risikofaktorer som må håndteres i seksjon for konkurranse og eierskap								
	Risiko- element	Sann- synlig- het	Konsekvens	Beskri- velse av konse- kvens	Tiltak for å forebygge svikt	Ansvar- lig	Frist for iverk- sette tiltak	Status mht. å redusere risiko
	Kun tre personer på avdelingen. Sårbar ved sykdom/ferie.	Liten	Arbeidet blir ikke utført.	Viktige arbeidsoppgaver blir liggende.	Etablert rutine for å kjenne hverandres saker gjennom ukentlige avdelingsmøter.	Leder		
	Forhold innenfor eierskapsfeltet blir ikke fanget opp (eks. etablering/avvikling av selskap)	Liten	Blir ikke oppdatert mht. selskapsoversikt	Mangelfullt grunnlag for utarbeidelse av eierskapsmeldingen. Mangelfull oppdatering i bykassens balanse.	Får løpende tilsendt oversikt over politiske saker som behandles i byrådet av (...). Årlig avstemming mot regnskap konsern.	Leder		
	Klarer ikke å fange opp innkalling til generalforsamlinger, der andre byrådsavdelinger enn BFEE skal delta.	Liten	Kommunen som aksjeeier får ikke utøvet generalforsamlingsfunksjonen.	Får ikke utøvd eiermakt som aksjonær.	Utarbeidet skriftlig rutine for tilsending av innkalling til generalforsamling til andre byrådsavdelinger som har det virksomhetsfaglige ansvaret for selskapene.	Leder		
	Eiermøter blir ikke avholdt	Middels	Eierskapsmeldingen følges ikke opp.	Bystyrets vedtak blir ikke fulgt opp.	Videresende info til byrådsleder for oppfølging.	Leder		
	Får ikke tak i all eierskapsrelatert informasjon.	Middels	Viktige forhold fanges ikke opp og blir liggende ubehandlet.	Ikke oppdatert saksbehandling	Etablert rutine med sentralarkivet der kommunaldirektør, alle tre på avdelingen, samt byråd og politisk rådgiver får kopi.	Leder		
<b>Konsekvens vurderes: Liten, Middels, Stor</b>								
<b>Sannsynlighet vurderes: Lav, Middels, Høy</b>								

**Tabell 5: Seksjonens risikomatrix 2015/2016**

Risikoen for at eierskapsmeldingen ikke blir oppdatert er ikke oppført som en risiko i seksjonens egen risikomatrix. Det går frem av intervju at seksjonene i BFIE løpende foretar slike risikovurderinger og gjør oppdateringer av egen risikomatrix ved vesentlige hendelser eller endringer i ansvarsområdene. Det er ikke etablert rutiner for rapportering på iverksatte tiltak knyttet til identifiserte risikoer verken i kommunaldirektørens risikokort eller i seksjonens risikokort. Det er ikke etablert rutine eller praksis for at kommunaldirektør følger opp risikoene og tiltakene som seksjonen definerer i seksjonens risikoarbeid, det er opp til seksjonsleder selv å følge disse opp. Det blir opplyst at seksjonslederne i møter med kommunaldirektør opplyser muntlig om risikoene som seksjonen har identifisert og eventuelle iverksatte tiltak.

Av de fem risikoene som ble identifisert av seksjonen går det frem av matrisen at det allerede var gjennomført tiltak for fire av fem risikoer. Risikoen «eiermøter blir ikke avholdt», med middels sannsynlighet og som konsekvens at eierskapsmeldingen ikke følges opp (bystyrets vedtak blir ikke fulgt opp), har tiltaket «videresende info til byrådsleder for oppfølging». Seksjonen opplyser at dette tiltaket ikke enda er gjennomført da seksjonen vurderer om det er andre mulige måter å håndtere risikoen på. Videre opplyser seksjonen at denne risikoen er det eneste nye risikoelementet fra risikogjennomgangen fra årsskiftet 2015/2016. De fire andre risikoene har seksjonen identifisert i tidligere gjennomganger og allerede etablert tiltak for å redusere risikoen.

Det er ikke gjort risikovurderinger av den samlede eierskapsforvaltningen til Bergen kommune der også de andre byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig ansvar for utvalgte selskap blir involvert. Det er heller ikke gjennomført en helhetlig risikovurdering av eierskapsporteføljen til Bergen kommune. Eierskapsseksjonen opplyser at seksjonen gjør udokumenterte vurderinger av risiko knyttet til Bergen kommunes eierskap i selskapene som BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for og eventuelle risikoer knyttet til det enkelte selskap. Seksjonen gjør dette gjennom eier- og evalueringsmøter, samt via den løpende dialogen seksjonen har med selskapene. I 2015 ble det gjort en ekstern vurdering av de største porteføljeselskapene i forbindelse med fastsetting av avkastningskrav fra kommunen, sak 107-15. Rapporten kommenterte også risiko vedrørende selskapene når det gjaldt evne til å møte ulike avkastningskrav. Rapporten anbefalte avkastningskrav for BKK AS, BIR AS og Fløibanen AS. Det går frem av saken at rapporten påpeker at kommunen som eier bør ha en tett oppfølging når det gjelder de investeringer som selskapene foretar. I følge eierskapsseksjonen følges selskapene opp gjennom evalueringsmøter hvor slike tema diskuteres. Det føres ikke formelle referat fra disse evalueringsmøtene med selskapene, men det skrives personlige notat hvor viktige forhold nedtegnes.

### **3.5.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering gjennomfører kommunaldirektøren og eierskapsseksjonen dokumenterte risikovurderinger knyttet til seksjonens arbeidsområder. Revisjonen mener samtidig at det i liten grad blir fulgt opp og rapportert på tiltakene som identifiseres gjennom året. Det er ikke gjennomført en dokumentert oppfølging av risikoer og tiltak i samsvar med kommunens veileder verken for kommunaldirektørens eller seksjonens identifiserte risikoer.

Revisjonen stiller også spørsmål ved om risikovurderingen til seksjonen er tilstrekkelig «fornytt» og «aktuelt» da det bare har kommet ett nytt risikoelement ved sist gjennomgang i 2015/16, og at flere av de identifiserte risikoene er gamle risikoer hvor det allerede er satt i verk tiltak.

Revisjonen mener det i liten grad blir gjennomført risikovurderinger knyttet til selve eierskapsporteføljen til Bergen kommune. Etter revisjonens vurdering bør kommunen gjennomføre en risikovurdering av eierskapene med jevne mellomrom for å sikre at eierskapene er i samsvar med kommunens intensjoner og føringer. Revisjonen mener også at det er en svakhet ved risikovurderingene som er gjennomført at de ikke omfatter de oppgaver som er lagt til de andre byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig ansvar. Ettersom eierskapsseksjonen ifølge byråds sak 1302-12 har et overordnet ansvar for oppfølging av eierskapsmeldingen mener revisjonen at risikovurderingene også bør omfatte hvordan eierskapene følges opp og ivaretas av de andre byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig ansvar.

## **3.6 Rapportering og oppfølging**

*I hvilken grad er det etablert system og rutiner for rapportering og oppfølging av arbeidet med eierskapsforvaltningen?*

### **3.6.1 Datagrunnlag**

Corporater er et styringssystem som Bergen kommune har etablert for rapportering på og oppfølging av årsoppdragene som er etablert for avdelingene og seksjonene. Det går frem av årsoppdrag 2016

for eierskapsseksjonen at «rapporteringen skjer gjennom at enheten selv legger inn status/vurderinger direkte i Corporater eller at det blir gjort av BMS enheten. Kommunaldirektørens oppfølging av enhetene vil skje gjennom bruk av styringskortet i Corporater».

Det går frem av intervju at kommunaldirektørens oppfølging av eierskapsseksjonen i all hovedsak skjer gjennom to ukentlige møter, ikke gjennom bruk av Corporater. Hver mandag er det ett møte mellom finansbyråd, kommunaldirektør og seksjonsleder, og ett møte der også de andre seksjonslederne i BFIE og økonomidirektøren er tilstede. Det blir opplyst om at eierskapsseksjonen er den seksjonen i BFIE som kommunaldirektøren har tettest kontakt med og oppfølging av. I det ukentlige møtet går de igjennom relevante forhold innenfor seksjonens ansvarsområder. Ut over dette er det løpende rapportering fra eierskapsseksjonen til kommunaldirektør og finansbyråd om viktige saker som til enhver tid pågår knyttet til selskapene.

I eier-/evalueringsmøter med selskap som BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for deltar kommunaldirektør ved behov, i tillegg til en representant fra eierskapsseksjonen. Hvorvidt byråd for BFIE også deltar er avhengig av selskapet og eventuelle problemstillinger som skal diskuteres. Det går frem av intervju at kommunaldirektøren opplever at eierskapsseksjonen holder han tilstrekkelig orientert om hva som foregår i selskapene BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for.

Kommunaldirektøren får også månedlig økonomi og avviksrapportering for seksjonen, samt tertial rapportering fra eierskapsseksjonen.

I 2008 vedtok bystyret (sak 74-08) at «byrådet skal fremlegge ny sak til bystyret innen utgangen av 2008 som fremmer forslag til ulike mål og målekriterier for det enkelte aksjeselskap, og som skal danne grunnlag for en grundigere og mer systematisk oppfølging av kommunens eierinteresser i aksjeselskapene». Det går frem av sakspapirene at det skal foreslås mål og målekriterier for kommunens eierskap i de største aksjeselskapene. «De selskap som iht. eierskapsmeldingen er definert å ha et finansielt formål, vil i det vesentlige få finansielle målekriterier, mens de selskap som har politisk formål vil bli foreslått målt etter mer politiske og samfunnsøkonomiske målekriterier».

I april 2009 ble sak om oppfølging av aksjeselskap der kommunen har vesentlige eierinteresser – mål og målekriterier (sak 75-09) lagt frem for bystyret. Blant annet ble det vedtatt følgende:

*«Bystyret ber om at byrådet årlig i en samlet sak rapporterer om resultater og utvikling i aksjeselskap der kommunen er eier. Det gis en oversikt over nøkkeltall og styrets sammensetning for samtlige selskaper, men kun vurderinger og analyser for de selskaper som beløpsmessig representerer vesentlige verdier for kommunen.»*

Basert på dokumentasjon som revisjonen har mottatt går det ikke frem hva som skal ligge til grunn for vurdering av vesentlighetsgrad ved valg av hvilke selskaper som skal inngå med mer detaljer i årsrapporteringen fra BFIE til bystyret om aksjeselskapene til Bergen kommune. Det blir heller ikke begrunnet i rapporteringen fra eierskapsseksjonen hvorfor de selskap som rapporteres på er valgt ut som de mest vesentlige.

Det fremgår heller ikke hvorfor det ikke er etablert politisk og samfunnsøkonomiske målekriterier for andre selskap slik det gikk frem av bystyresak 74-08.

Hvilke aksjeselskaper som har blitt vurdert som vesentlige verdier for kommunen de siste årene er presentert i tabellen under. Den første saken med mål og målekriterier fra 2009 er også inkludert i tabellen.

Saksnummer Dato	Sak	Aksjeselskap vurdert som vesentlige verdier for kommunen
75/09 27.4.09	Oppfølging av aksjeselskap der kommunen har vesentlige eierinteresser – mål og målekriterier	BKK AS Fløibanen AS Bergen tomteselskap AS BIR AS Bergen kino AS
295-12 26.11.12	Årsregnskap for 2011 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	BKK AS Fløibanen AS Bergen tomteselskap AS BIR AS Bergen kino AS Bergen Bydrift AS
18-14 22.1.14	Årsregnskap for 2012 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	BKK AS Fløibanen AS Bergen tomteselskap AS BIR AS Bergen kino AS Bergen Bydrift AS
22-15 28.1.15	Årsregnskap for 2013 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	BKK AS Fløibanen AS Bergen tomteselskap AS BIR AS Bergen kino AS Bergen Bydrift AS Bergen parkering AS
299-15 25.11.15	Årsregnskap for 2014 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	BKK AS Fløibanen AS Bergen tomteselskap AS BIR AS Bergen kino AS Bergen parkering AS
107-15 29.4.15	Revidering av mål og målekriterier for aksjeselskap der Bergen kommune har vesentlige eierinteresser	BKK AS Fløibanen AS BIR AS Bergen Parkering AS

**Tabell 6: Oversikt over selskapene det er rapportert vurderinger og analyser for**

I bystyresak 107-15, revidering av mål og målekriterier for aksjeselskap der Bergen kommune har vesentlige eierinteresser, går det frem at Bergen tomteselskap AS ikke blir omtalt siden selskapet er i en nedskalering- og omorganiseringsfase. Det er ingen kommentarer i saken om hvorfor Bergen kino AS er utelatt. Så vidt revisjonen kan se går det ikke frem fakta av sak 22-15 eller sak 299-15 (hhv. årsregnskap for 2013 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter og årsregnskap for 2014 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter) som tilsier at Bergen kino AS ikke lenger skal vurderes som et aksjeselskap av vesentlig verdi for kommunen.

Som nevnt over skal byrådet i den årlige saken til bystyret også gi en oversikt over styrets sammensetning for samtlige selskaper. I tabellen under går det frem hvordan dette er omtalt i sakene:



BYSTYRESAK	Oversikt over styresammensetning?	Kommentar i saken ang. styresammensetning
I Årsregnskap for 2009 m/kommentarer for Bergen kommunes største porteføljebedrifter <sup>8</sup>	Ja	Det «gis en oversikt over de styremedlemmer som er oppnevnt av Bergen kommune i de aksjeselskaper kommunen har eierinteresser i».
Mål- og målekriterier for 2010 m/kommentarer for Bergen kommunes største porteføljebedrifter <sup>9</sup>	Nei	«Ettersom det er ubetydelige endringer i selskapenes styresammensetning sammenlignet med fjoråret, er ikke dette forholdet omtalt»
Årsregnskap for 2011 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	Nei	«Ettersom det er ubetydelige endringer i selskapenes styresammensetning pr. 31.12.2011 sammenlignet med tilsvarende bystyresak i 2010, er dette forholdet ikke omtalt her»
Årsregnskap for 2012 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	Nei	«Ettersom det er ubetydelige endringer i selskapenes styresammensetning pr. 31.12.2012 sammenlignet med tilsvarende bystyresak i 2011, er dette forholdet ikke omtalt her»
Årsregnskap for 2013 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	Nei	«Når det gjelder styresammensetningen i selskapene er denne ikke presentert da det har skjedd få endringer i 2013»
Årsregnskap for 2014 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter	Nei	«Når det gjelder styresammensetningen i selskapene er denne ikke presentert da det har skjedd få endringer i 2014»

**Tabell 7: Rapportering av styresammensetning**

I sakene om årsregnskap m/oppfølging av mål og målekriterier, fra og med sak 18-14 behandlet 22.1.14, blir det informert om avholdte eiermøter for oppfølging av eierskapsmeldingen. Det går frem av saken at det har vært «*avholdt eiermøter med en del av de selskapene hvor kommunen har over 50 % eierandel*». Det blir vist til at tema som har blitt tatt opp i møtene har vært:

- Selskapets økonomiske utvikling i relasjon til mål og målekriterier
- Markedssituasjon
- Forretningsrisiko
- Rapportering av lederlønnings/pensjoner (direktør m/direktørens ledergruppe)
- Rapportering på etikk og samfunnsansvar
- Arkivloven
- Finansieringsstruktur
- Styreinstruks/styrets egevaluering
- Eventuelle andre viktige og prinsipielle saker for bedriften

Det går ikke frem av saken hvorfor det kun rapporteres om evalueringsmøter med selskap hvor Bergen kommune eier over 50 %, og om dette er et utvalgs-kriterium som er satt for hvilke selskap det skal gjennomføres møter med. I andre sammenhenger fremgår det at det gjennomføres møter med selskap hvor Bergen kommunen eier mer enn 1/3 (jf. mail fra eierskapsseksjonen til byrådsavdelingene vedrørende gjennomføring av eier-/evalueringsmøter, se punkt 5.4.1). Det går heller ikke frem av saken hvor mye «en del» av selskapene utgjør, og om dette eventuelt kun er «en del» av de selskapene som BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for. Denne undersøkelsen viser at de andre byrådsavdelingene ikke i særlig grad har gjennomført evalueringsmøter med oppfølging av overnevnte agenda (jf. punkt 3.3.1).

<sup>8</sup> Bystyresak 291-10, 29.11.10

<sup>9</sup> Bystyresak 44-12, 20.2.12

Styresammensetningen for selskapene fremgår heller ikke av sakene (med unntak av sak fra 2009), men det vises til tidligere saker hvor dette skal fremgå. Dette begrunnes med at det har skjedd «få endringer» siden forrige år.

Det føres ikke formelle referat fra møtene som eierskapsseksjonen har holdt med selskapene for å følge opp eierskapsmeldingen, men det skrives personlige notat hvor viktige forhold nedtegnes. Det blir heller ikke rapportert formelt fra disse møtene. Det blir vist til at i viktige møter med selskapene deltar gjerne både kommunaldirektør og finansbyråd slik at viktig informasjon blir formidlet direkte.

### 3.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering er det etablert rutiner for rapportering og oppfølging mellom eierskapsseksjonen, kommunaldirektør og finansbyråd gjennom ukentlige møter. Det er etablert et system for rapportering og oppfølging i Corporater, men revisjonen mener at det er uheldig at dette ikke blir aktivt benyttet av seksjonen og kommunaldirektøren i rapporterings- og oppfølgingsarbeidet.

Revisjonen merker seg at en del av oppfølgingen av selskapene skjer gjennom evalueringsmøtene som gjennomføres med selskapene hvor krav i eierskapsmeldingen blir tatt opp. Det foreligger ingen oversikt over hvor mange slike møter som er gjennomført og eventuelt hva som er informert om i disse møtene. Det blir vist til at det blir tatt personlige notater og at dette ikke arkiveres. Revisjonen mener at manglende dokumentering av disse møtene og manglende systematisering og ev. rapportering av informasjonen som fremkommer i disse møtene utgjør en svakhet i oppfølgingen av selskapene og eierskapsmeldingen til Bergen kommune. Revisjonen vil heller ikke utelukke at disse notatene har en viktig verdi for dokumentasjon og saksbehandling som innebærer at seksjonen etter arkivlov og forskrift<sup>10</sup> plikter å arkivere de i kommunens sak-/arkivsystem. Revisjonen mener også at det er grunn til å stille spørsmål ved om manglende dokumentering av disse møtene er i samsvar med bystyrets vedtak om at Bergen kommune skal tilstrebe størst mulig åpenhet vedrørende alle forhold omkring kommunens eierskap (jf. Bystyrets vedtak i sak 169-11 i forbindelse med behandling av eierskapsmeldingen i 2011).

BFIE og eierskapsseksjonen har rapportert årlig til bystyret i samsvar med bystyresak 75-09. Revisjonen vurderer at rapportene har noen vesentlige svakheter, og at det er behov for å tydeliggjøre rapporteringen til bystyret ytterligere:

- Revisjonen mener det ikke er klart hva som er utvelgingskriteriene for hva som er de «mest verdifulle selskaper» som kommunen eier. Det er blant annet uklart hvorfor Bergen Kino er på listen et år, men ikke et annet år. Dette bør fremgå av rapporteringen til bystyret.
- I tillegg mener revisjonen at det er uheldig å bare vise til tidligere bystyresaker når det gjelder styresammensetning. Spesielt når saken det blir referert til på nytt referer til en enda eldre sak. Dette begrunnes med at det har skjedd «få» endringer. Revisjonen mener at bystyret bør informeres årlig om hvem som sitter i styre og at selv «få» endringer kan være viktig å synliggjøre.
- Revisjonen mener også at deler av rapporteringen er uklar, for eksempel når det rapporteres om at det har vært «avholdt Eiermøter med *en del* av de selskapene hvor kommunen har over 50 % eierandel» (revisjonens kursivering).

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ved hjelp av eierskapsseksjonen er ansvarlig for å ha den overordnede oppfølgingen av eierskapsmeldingen til Bergen kommune. Revisjonen mener at eierskapsseksjonen i liten grad følger opp de andre byrådsavdelingenes ansvar for eierskapsforvaltning, med unntak for det som gjelder avholdelse av generalforsamling (se punkt 4.7.1). Basert på organiseringen av eierskapsforvaltningsansvaret i kommunen vil det etter revisjonens mening være viktig at eierskapsseksjonen også sørger for å følge opp og eventuelt etablere rutiner for rapportering

---

<sup>10</sup> Se arkivlov § 2 og arkivforskrift §§ 3-18 og 3-19. Arkivplikten for dokumenter går lenger enn journalføringsplikten, og inntreer når et dokument er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, jf. Fonnes, I. (2010). Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Oslo: Kommuneforlaget, s. 160.

fra de andre byrådsavdelingene som har virksomhetsfaglig ansvar for eierskapsoppfølging i utvalgte selskap.

# 4 Etterlevelse av etablerte normer for god eierstyring

## 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling med tilhørende underproblemstillinger:

I hvilken grad har kommunen en eierskapsforvaltning som er i samsvar med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

- I hvilken grad har Bergen kommune en oppdatert eierskapsmelding som jevnlig blir lagt frem for bystyret?
- Er det utarbeidet en tydelig strategi for de enkelte eierskapene til kommunen og oppfølging av disse?
- I hvilken grad har folkevalgte og styremedlemmer tilstrekkelig opplæring i kommunal eierskapsforvaltning?
- Hvilke rutiner har Bergen kommune for å sikre god sammensetting og kompetanse i selskapsstyrene?
- Hvilke rutiner er etablert for kommunikasjon og informasjon mellom selskapene og kommunen?
- I hvilken grad stiller Bergen kommune krav til selskapene i samsvar med anbefalinger fra KS og NUES (se kontrollkriterier) som for eksempel:
  - Etske retningslinjer
  - Registrering av styreverv
  - Godtgjørelse
  - Habilitetsvurderinger
  - Styreinstruks
  - Styreevaluering
  - Årlig plan for styret
  - Årlig gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontrollen

## 4.2 Revisjonskriterier

### KS

KS har utarbeidet et dokument med flere anbefalinger knyttet til kommunal eierskapsforvaltning. Dokumentet blir revidert med jevne mellomrom. KS anbefaler at kommunestyrene bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap gjennom **årlig utarbeidelse av eierskapsmelding** for alle sine selskaper. I de tilfellene kommunen er medeier sammen med andre kommuner bør det utarbeides en felles eierskapsmelding for å sikre felles føringer fra eierne der dette er mulig. Som minimum bør eierskapsmeldingen inkludere fem hovedpunkter:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i AS og IKS
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
  - a. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene (herunder styringsdokumentene)
4. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk, osv.

Av anbefalingene til KS går det videre frem at kommunen, som en del av sitt folkevalgtprogram, bør gjennomføre **obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer** for alle folkevalgte i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for selskapene kommunen har eierandeler i. Videre anbefales det at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet gjennom opplæring eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte.

Anbefalingen om sammensetning av styret trekker spesielt frem at det er eiers ansvar å sørge for at **styrets kompetanse** samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet, samt at kommunen bør sikre opplæring av styremedlemmene. «*Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i*»<sup>11</sup>. Videre må kommunen selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. KS anbefaler også at selskapsstyrene etablerer rutiner for å sikre seg riktig kompetanse:

- «Fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foreta egnevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.»<sup>12</sup>

Det er også KS sin anbefaling at alle som påtar seg styreverv for kommunale styreverv bør **registrere vervene** på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no). Videre presiseres det at eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer **etiske retningslinjer** for selskapsdriften. Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med å drive et selskap, fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler. Styrene anbefales å etablere faste rutiner for **habilitetsvurdering** for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Det er viktig å huske på at inhabilitet også kan oppstå for styremedlemmer, slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre.

Kommunen bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv, gjerne i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmeldingen. Diskusjonen bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorarer. Godtgjørelsene bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styrene blir anbefalt å gjøre en konkret vurdering av behovet for styreforsikring for styremedlemmene. Alle som påtar seg styreverv for kommunale styreverv bør **registrere vervene** på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no).

Videre blir det vist til at kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. Eierstrategiene skal sette en ytre ramme for selskapets styre og administrasjon sitt arbeid med å lage virksomhets- og forretningsstrategi innenfor eiernes rammer. Det er viktig at selskapene har betydelig spillerom innenfor rammene av eierstrategien.

### Eierstrategi

Resch-Knudsen (2011)<sup>13</sup> viser til at en eierstrategi skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier med hvert selskap. Kommunen bør avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Vedtektene for AS og selskapsavtalen for IKS vil være de mest sentrale dokumentene, spesielt formålsparagrafen. Men i tillegg bør det bli utarbeidet en eierstrategi for det enkelte selskap. Denne strategien kan gjerne nedfelles i kommunens eiermelding. En eierstrategi skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapene vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. Gjennom motivet formuleres selskapets målsetting som i tillegg til

<sup>11</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015) s.16

<sup>12</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015) s.17

<sup>13</sup> «Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi», Kommuneforlaget 2011. De etterfølgende avsnittene er basert på denne boken.

motivet får følger for hvordan kommunen innretter sin eierstyring. Formålet med et selskap endrer seg over tid og må ses i sammenheng med motivet kommunen til enhver tid har for sitt eierskap. Kommunen bør handle dersom motivet og formålet ikke er omforent.

Kategorisering av motiver for eierskap basert på formålet og målet ved etablering av selskapet kan bidra til å tydeliggjøre kommunens målsetting med sine selskap. Målsetting ved etablering av selskapet skal gjenspeiles i selskapets formålsparagraf. Det er en grunnleggende forutsetning for bevisst eierstyring at kommunen formulerer en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap i sin eierskapspolitikk. Uavhengig av hvordan selskapet kategoriseres, hvorvidt det har finansielt, samfunnsmessig eller politisk formål, bør en eierstrategi kort beskrive den historiske bakgrunnen for eierinteressen i det aktuelle selskapet, samt de senere års utvikling i selskapet og rammer for selskapets drift. Siden en eierstrategi er en politisk viljeserklæring og bør den derfor evalueres med jevne mellomrom.

Videre er det også viktig at kommunen etablerer en overordnet strategi for kommunens totale eierskapsportefølje sett i sammenheng med kommunens totale tjenesteproduksjon. Dersom kommunen eier et selskap med flere kommuner vil en felles eierstrategi gi selskapet signaler om hva eierne samlet vil med selskapet. Gjennom en slik felles strategi kan eierne uttrykke hvorfor den aktuelle organisasjonsformen er valgt, og hvordan de ønsker at ivaretagelsen av deres klart definerte formål med etableringen skal utøves.

#### **Eierskapsmeldingen til Bergen kommune**

Bergen bystyre behandlet saken *Revidert melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak, våren 2007* i møtet 260607 sak 173-07 og fattet blant annet vedtak om at eierskapsmeldingen rulleres i hver bystyreperiode, første gang senest våren 2010.

Bergen bystyre behandlet saken *Melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak våren 2011*, i møtet 19.09.11 sak 169-11 og fattet blant annet følgende to vedtak:

1. Bystyret vedtar eierskapsmeldingen. Bystyret slutter seg til den fremtidige håndteringen av kommunens eierskap i de ulike virksomheter slik som omtalt i meldingen.
2. Bystyret deler byrådetts betraktninger omkring forvaltningen av det kommunale eierskapet, og gir sin tilslutning til de prinsipper og formål som defineres for eierskapet

I Bergen kommune sin eierskapsmelding (2011) går det frem at kommunen ønsker å være en aktiv, forutsigbar, langsiktig, profesjonell, og kravstor eier som setter tydelige forventninger. Eierskapsmeldingen skal rulleres hvert fjerde år, og det fremgår at kommunen jevnlig bør evaluere eierstrategien kommunen har etablert. Kommunen skal ifølge eierskapsmeldingen formulere en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap, der det beskrives hva kommunen vil oppnå som eier.

Det går frem av eierskapsmeldingen at styreleder bør være særlig oppmerksom på behovet for at styremedlemmer er faglig oppdatert i forhold til de krav som må stilles til et kvalitativt godt styrearbeid og ta nødvendige initiativ i den forbindelse. Det blir videre understreket at det bør arbeides målrettet med å heve kompetansen blant styremedlemmene. Som eier bør kommunen med jevne mellomrom ta sikte på å avholde styreseminar for nye styremedlemmer for å informere styret om dets oppgaver, plikter og ansvar (s.27). Det går frem av mal for styreinstruks som er en del av eierskapsmeldingen at alle styremedlemmer skal ha gjennomført et kurs i opplæring i styrearbeid (s. 73).

Videre går det frem at byrådet ønsker å være en aktiv og tydelig eier. Byrådet ønsker i den forbindelse en nærmere dialog og kontakt med de styremedlemmene kommunen har oppnevnt. Det vil bli lagt opp til en årlig samling med alle styremedlemmene i et felles møte for å presentere de krav og tanker eier har til sine styremedlemmer, samtidig som det er ønskelig å få innspill fra styremedlemmene og dialog rundt de utfordringer styremedlemmene opplever (s. 10)

Det går frem av eierskapsmeldingen at kommunens Eiermyndighet skal utøves formelt i generalforsamlingen. Kommunen skal ikke involvere seg i virksomhetens daglige drift. Det ligger til generalforsamlingen å foreta en avveining mellom hensyn til styrets og den daglige ledelses handlingsrom og eiernes ønske om å begrense dette.

### 4.3 Eierskapsmelding

*I hvilken grad har Bergen kommune en oppdatert eierskapsmelding som jevnlig blir lagt frem for bystyret?*

#### 4.3.1 Datagrunnlag

Gjeldende eierskapsmelding for Bergen kommune ble vedtatt i september 2011. Det går frem av intervju at en ny eierskapsmelding skal utarbeides og legges frem for politisk behandling i løpet av høsten 2016. Det går frem av intervju med kommunaldirektør og av kommunaldirektørens risikovurdering at det har vært en intensjon at oppdatert eierskapsmelding skulle til politisk behandling i bystyret i september 2016, men eierskapsmeldingen har ikke blitt ferdigstilt til dette tidspunktet. Eierskapsseksjonen presiserer i forbindelse med verifisering av det er politisk nivå som bestemmer tidspunktet for når en slik sak skal fremlegges til politisk behandling. Eierskapsmeldingen eller eierstrategiene fra 2011 har ikke blitt oppdatert eller endret fra den ble vedtatt, og den har ikke vært lagt frem for bystyret eller byrådet etter at den ble vedtatt i 2011.

Byrådet legger årlig frem en sak for bystyret med årsrapportering om selskapene som Bergen kommune har eierdeler i (se punkt 3.6.1). Saken blir forberedt av eierskapsseksjonen. I tillegg til å omhandle aksjeselskapene som utgjør en vesentlig verdi for Bergen kommune, blir nøkkeltallene til alle aksjeselskapene i Bergen kommune sin portefølje rapportert. Saken inkluderer også en oppdatering over hvilke endringer som har skjedd i eierskapsporteføljen til kommunen, f.eks. endringer i aksjebeholdningen, salg av selskap, avvikling av selskap, oppretting av selskap og navneendring. Listen omfatter kun aksjeselskap og ikke interkommunale selskap (IKS) slik som Driftsassistansen i Hordaland – Vann og avløp (DIHVA) IKS hvor Bergen eier 61,6 % eller Grieghallen IKS (stiftet i 2013) hvor Bergen kommune eier 50 %. I forbindelse med verifisering påpeker eierskapsseksjonen at de hele tiden har forholdt seg til bystyresak 74-08 der det bl.a. fremkommer at det skal rapporteres årlig på kommunens eierinteresser i aksjeselskapene. Det blir også vist til at Grieghallen IKS er et relativt nyetablert selskap.

#### 4.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering blir ikke eierskapsmeldingen til Bergen kommune jevnlig lagt frem for bystyret slik KS anbefaler, og den har heller ikke blitt rullert hvert fjerde år, slik det går frem av eierskapsmeldingen at den skal. I forbindelse med verifisering påpeker eierskapsseksjonen at det er riktig at det som står inne i eierskapsmeldingens tekstdel er at «...den skal rullere hvert fjerde år», men at denne setningen dessverre ikke er korrekt i forhold til gjeldende bystyreverdtak for når eierskapsmeldinger skal leveres i Bergen kommune. Det blir vist til bystyresak 173-07 hvor det fremgår at eierskapsmeldingen skal «rulleres i hver bystyreperiode». Det er revisjonens vurdering at ettersom eierskapsmeldingen er vedtatt av bystyret i 2011 er det meldingen som utgjør det siste gjeldende vedtak og er dermed retningsgivende for arbeidet med eierskapsmeldingen i Bergen kommune.

Revisjonen mener at den årlige rapporteringen til bystyret med nøkkeltall og eventuelle endringer i eierskapene gir en overordnet oversikt til de folkevalgte over aksjeselskapene kommunen har eierskap i, men den tilfredsstillende ikke de fem hovedpunktene som KS mener at minimum bør fremgå av en årlig utarbeidet eierskapsmelding for alle selskapene til kommunen. KS anbefaler at det årlig legges frem en oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i AS og IKS. Revisjonen registrerer at Bergen kommune ikke inkluderer eierskap i IKS i sin årlige rapport til bystyret. Revisjonen merker samtidig at vedtak i bystyresak 74-08 kun omfatter aksjeselskap, noe om ikke er dekkende for eierskapsporteføljen til Bergen kommune som også inkluderer to interkommunale selskap slik som Driftsassistansen i Hordaland – Vann og avløp (DIHVA) IKS og Grieghallen IKS. Revisjonen mener at kommunen bør



vurdere om rapporteringen til bystyret også bør omfatte disse selskapene i samsvar med anbefalingen til KS om å inkludere både KS og IKS i den årlige meldingen.

Den årlige rapporten til bystyret omfatter heller ikke de resterende fire punktene som KS fremhever slik som politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring, juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene, formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene (herunder styringsdokumentene) og selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk, osv.

## 4.4 Eierstrategi

*Er det utarbeidet en tydelig strategi for de enkelte eierskapene til kommunen og oppfølging av disse?*

### 4.4.1 Datagrunnlag

#### Strategi

Kapittel 6 i eierskapsmeldingen presenterer kommunens eierinteresser. Det blir gått gjennom selskaper der kommunen er hel- eller deleier. Selskapene Bergen kommune vurderer å ha vesentlig verdi for kommunen blir omtalt mer spesielt i kapittelet. I dokumentet blir det etablert enkeltvise eierstrategier for BKK AS, BIR AS, Bergen tomteselskap AS, Bergen kino AS og Fløibanen AS. I tillegg er det utarbeidet en eierstrategi som er felles for arbeidsmarkedsbedriftene. Det går frem av intervju at Bergen kommune ikke har utarbeidet andre eierstrategier enn de strategier som går frem av eierskapsmeldingen. Bergen kommune har ikke utarbeidet eierstrategier sammen med andre eiere i selskap kommunen eier med andre.

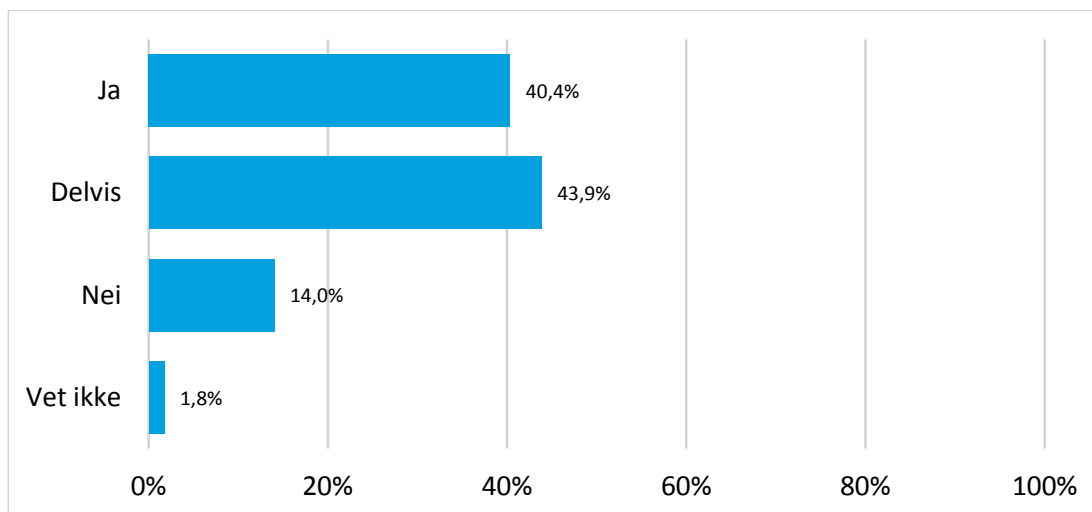
Det går frem av eierskapsmeldingen fra 2011 at kommunen jevnlig bør evaluere eierstrategien kommunen har etablert. Kommunen har ikke utarbeidet en retningslinje for evaluering eller revidering av eierstrategiene. Eierstrategiene fra eierskapsmeldingen i 2011 har ikke blitt evaluert eller revidert siden de ble nedfelt i eierskapsmeldingen i 2011.

Kommunen har delt inn selskapene de eier helt eller delvis i formålskategoriene finansielt, politisk eller samfunnsmessig, basert på formålet med selskapene. Det går videre frem av eierskapsmeldingen at politisk formål definerer de bedriftene som kommunen er engasjert i av utelukkende politiske årsaker, og der realisering av selskapenes formål vanskelig kan gjennomføres uten politiske prioriteringer og engasjement. Samfunnsmessig formål gjelder selskapene som betraktes som et gjennomføringsorgan for samfunnsmessige oppgaver. Kommunen tar ikke sikte på en markedsmessig egenkapitalavkastning i disse selskapene, eller i selskapene med politisk formål. Når eierskapet er definert som et finansielt formål er hovedmålsettingen til Bergen kommune å oppnå markedsmessig avkastning på egenkapitalen. Kommunen har definert resultatmål for selskapene BKK AS, BIR AS, Bergen parkering AS og Fløibanen AS, men ikke for de andre selskapene kommunen har eierskap i.

#### Tydelige føringer

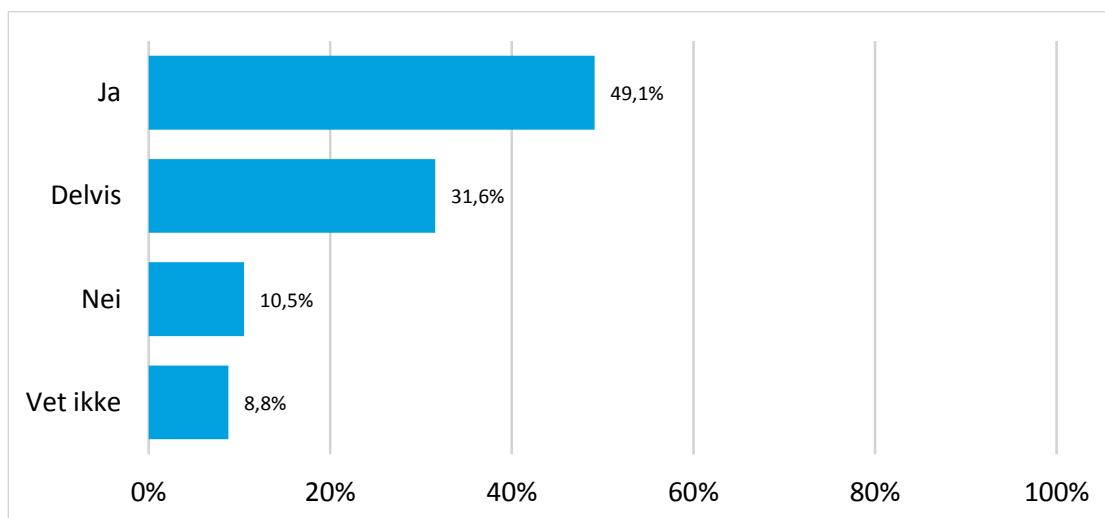
Formålet med eierskapsmeldinger og eierstrategier er blant annet å sørge for at det gis tydelige føringer til selskapene kommunen har eierskap i. Styremedlemmene utnevnt av Bergen kommune ble spurt om Bergen kommune, som eier, gir tydelige føringer til selskapet de sitter i styret for. Over halvparten svarte at kommunen ikke gir tydelige føringer (14 %), eller delvis gir tydelige føringer (44 %). 40 % svarte at kommunen gir tydelige føringer.

Styremedlemmene ble også spurt om føringene fra Bergen kommune er tilstrekkelig for å vite hvilke retning kommunen som eier ønsker for selskapet. 15% av styremedlemmene mener Bergen kommune sine føringer i liten grad, eller ikke i det hele tatt, er tilstrekkelig for å vite hvilke retning kommunen som eier ønsker for selskapet. 41 % mener føringene i noen grad er tilstrekkelige, mens 44 % mener føringene i stor grad er tilstrekkelige for å vite hvilken retning kommunen som eier ønsker for selskapet.



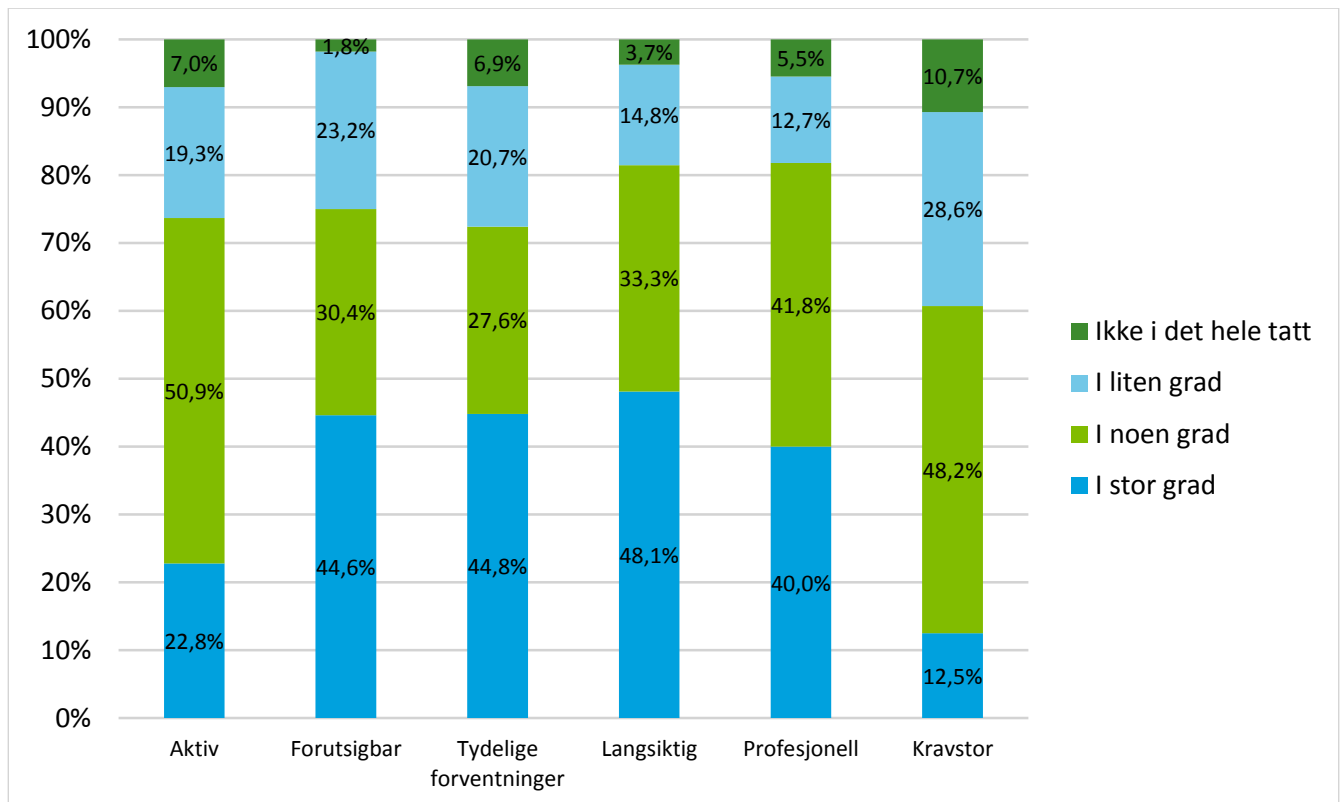
**Figur 1: Gir kommunen tydelige føringer til selskapet?**

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt Bergen kommune har gjort selskapet kjent med kommunens prinsipper for eierstyring, svarer nesten halvparten av styremedlemmene at dette er tilfelle, mens resten svarer *delvis*, at dette *ikke* er tilfelle eller at de *ikke vet*.



**Figur 2: Har kommunen gjort selskapet kjent med kommunens prinsipper for eierstyring?**

I Bergen kommune sin eierskapsmelding går det frem at kommunen ønsker å være en aktiv, forutsigbar, langsiktig, profesjonell, og kravstor eier som setter tydelige forventninger. Da styremedlemmene ble bedt om å rangere de ulike stikkordene på en skala fra «i stor grad» til «ikke i det hele tatt» ser vi at det varierer i hvilken grad styremedlemmene mener at Bergen kommune oppfyller de egenskaper som er definert for hva som skal karakterisere kommunen som eier.



**Figur 3: I hvilke grad passer følgende stikkord til kommunens eierskapsforvaltning?**

Langsiktig er den egenskapen flest styremedlemmer har svart at Bergen kommune har *i stor grad*. Kravstor og aktiv er de egenskapene som færrest styremedlemmer har svart at karakteriserer Bergen kommunen *i stor grad*. Ser vi på hvilke karakteristikk som flest har svart *i liten grad* og *ikke i det hele tatt* er dette kravstor, tydelige forventninger, aktiv og forutsigbar.

#### 4.4.2 Vurdering

KS anbefaler at kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. Gjennom å ha kategorisert motivet med eierskap i politisk, finansielt eller samfunnsmessig formål, er kommunens overordnede målsetting/bakgrunn for eierskapet tydelig. Gjennom dette skillet antyder også kommunen noe om krav til oppfølging ved at det er satt egne krav til rapportering og oppfølging av selskapene som har et finansielt formål. Revisjonen mener samtidig at kommunen ikke har etablert tydelige strategier for *hvert* selskap slik det er anbefalt av KS og det er heller ikke etablert rutiner for evaluering og revidering av eierstrategier.

En eierstrategi bør inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav som kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapene vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. Dette blir også understreket i eierskapsmeldingen til kommunen. Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen tydeliggjort prioriteringer eller tiltak som kommunen ønsker for det enkelte selskap. Revisjonen merker seg at kommunen har etablert resultatkrav i form av avkastningskrav for «de mest vesentlige selskapene», men det er ikke satt noen mål eller krav eller til de andre selskapene kommunen eier.

Undersøkelsen som har omfattet styremedlemmene som er utnevnt av Bergen kommune viser at en vesentlig andel ikke opplever føringene fra Bergen kommune som eier som tydelig, og flere kjenner heller ikke til kommunens prinsipper for eierstyring. Revisjonen mener at manglende strategier og oppdatering og formidling av eierskapsmelding svekker muligheten for å gjøre Bergen kommune sine føringene kjent for selskapene, og dermed sikre etterlevelse av disse i selskapene.

## 4.5 Opplæring

I hvilken grad har folkevalgte og styremedlemmer tilstrekkelig opplæring i kommunal eierskapsforvaltning?

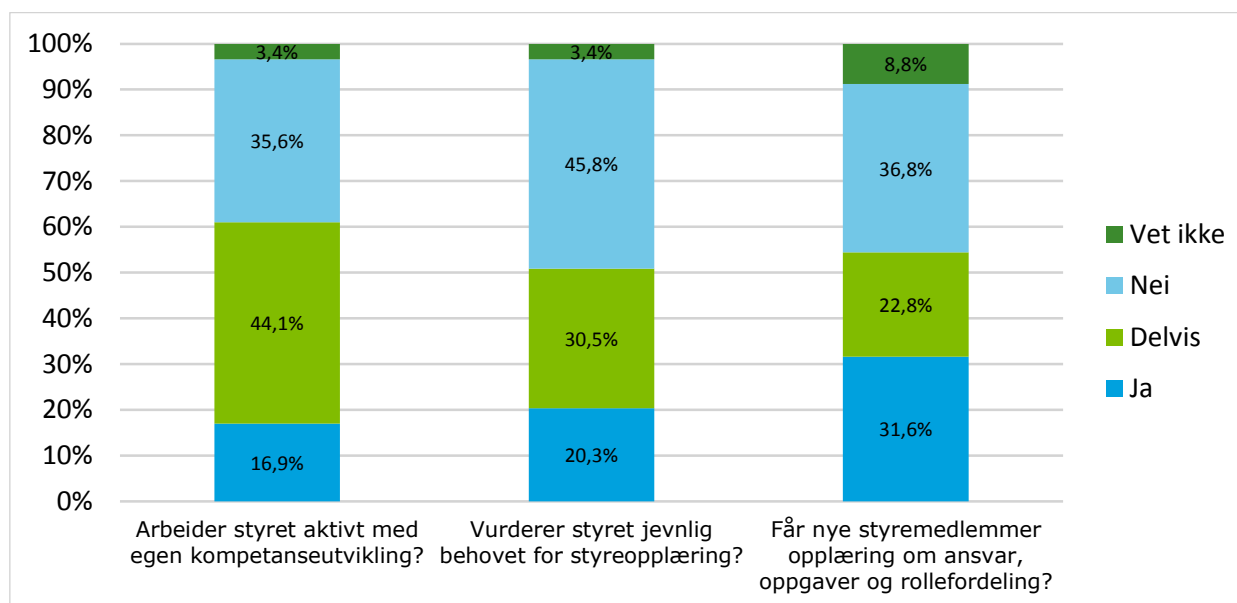
### 4.5.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har ingen særskilt opplæring i eierskapsforvaltning for folkevalgte. Kommunen tilbyr heller ikke opplæring til styremedlemmer i selskaper som Bergen kommune har eierdeler i. Eierskapsseksjonen informerer revisjonen om at selskapene selv håndterer nødvendig opplæring til styremedlemmene. Det er ikke bedt om noen formell rapportering fra alle selskapene med hensyn til om det er sørget for opplæring av styrerepresentanter. Som nevnt tidligere tilstreber eierskapsseksjonen å arrangere eier- /evalueringsmøter med selskapene BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for (se punkt 3.3.1). Et av punktene på agendaen er da i hvilken grad det er gjennomført styreseminar for nye styremedlemmer. Det finnes ikke noen oversikt over i hvilken grad dette er gjort i de ulike selskapene.

Det går frem av sakspapirene til bystyresak 239-15 fra 21.10.2015, prinsipper for deltakelse i og oppnevning av kommunens representanter i styret, råd og utvalg – bystyreperioden 2015-2019, at «når kommunen oppnevner eller foreslår oppnevnt representanter i styret, råd og utvalg, så bør en også orientere om de ulike forpliktelser og ansvarsforhold som er knyttet til å delta i arbeidet i de aktuelle styret, råd og utvalg». Det samme sitatet går frem av sakspapirene til bystyresak 261-11 fra 28.11.2011 som gjelder for bystyreperioden 2011-2015. I eierskapsmeldingen fremgår det at kommunen som eier med jevne mellomrom bør ta sikte på å avholde styreseminar for nye styremedlemmer for å informere styret om dets oppgaver, plikter og ansvar. Kommunen har ikke arrangert slike styreseminar der informasjon om ansvarsforhold m.m. blir gitt til nye styremedlemmer.

Det går frem av spørreundersøkelsen som revisjonen har gjennomført at 66 % av de spurte styremedlemmene opplever at det i stor grad er tydelig hvordan de skal utøve rollen som styremedlem/forvalte ansvaret ved styrevervet. Samtidig viser svarene at 26 % opplever rollen i noen grad som tydelig, 7 % opplever rollen som i liten grad tydelig, mens 2 % opplever at rollen som styremedlem ikke i det hele tatt er tydelig.

En vesentlig andel styremedlemmer svarer at styret ikke arbeider aktivt med egen kompetanseutvikling, vurderer jevnlig behov for styreopplæring eller sørger for opplæring av nye styremedlemmer (se figur under).



Figur 4: Kompetanse og opplæring

Til sammen 60 % av styremedlemmene som har svart på undersøkelsen opplyser at de ikke har fått tilbud om opplæring/kurs i forbindelse med styrevervet sitt, mens 38 % svarer at de har fått et slikt tilbud. I fritekstfeltet i spørreundersøkelsen blir det også pekt på at opplæring av styrerepresentanter kunne vært bedre, og at det kan være litt tilfeldig om styret har tilfredsstillende kompetanse.

Samtidig opplyser de fleste styremedlemmene at de opplever at de selv har tilstrekkelig kompetanse til å utøve styrevervet sitt i samsvar med krav og forventninger (91 %), mens 9 % svarer at de delvis har tilstrekkelig kompetanse.

#### **4.5.2 Vurdering**

Bergen kommune sørger ikke for at folkevalgte og styremedlemmer får opplæring i kommunal eierskapsforvaltning i samsvar med KS sine anbefalinger. Bergen kommune understreker i egen eierskapsmelding at det er viktig å ivareta tilstrekkelig kompetanse blant styremedlemmene, og at det jevnlig bør gjennomføres styreseminar for nye styremedlemmer for å informere styret om dets oppgaver, plikter og ansvar. Dette blir også understreket i flere bystyresaker. Kommunen har ikke arrangert slike styreseminar. Revisjonen mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp eierskapsmeldingen og bystyresakene knyttet til opplæring og informasjon til styremedlemmer. Det er heller ikke gjennomført en årlig samling med alle styremedlemmene i et felles møte for å presentere de krav og tanker eier har til sine styremedlemmer, slik det er forespeilet i eierskapsmeldingen. Revisjonen mener at manglende opplæring av både folkevalgte og valgte styremedlemmer utgjør en risiko med hensyn til å sikre god kommunal eierskapsforvaltning.

### **4.6 Selskapsstyrer**

*Hvilke rutiner har Bergen kommune for å sikre god sammensetting og kompetanse i selskapsstyrene?*

#### **4.6.1 Datagrunnlag**

I bystyremøte 28.4.08, sak 74-08, ble det vedtatt at byrådet skal velge styremedlemmer til de aksjeselskap som kommunen har eierinteresser i, uten forutgående forslag fra forretningsutvalget. Myndigheten er hjemlet i byrådets fullmakter § 5. Det er ikke utarbeidet en skriftlig rutine for hvordan arbeidet med valg av styremedlemmer skal gjennomføres. Utover vedtakene om valg av styremedlemmer fattet i forbindelse med behandling av eierskapsmeldingen i 2011 er det ikke etablert retningslinjer for valg av styremedlemmer til AS og IKS. Vedtakene slår fast at:

- Bystyrerepresentanter, byråder og politiske sekretærer kan ikke velges.
  - Aktive bystyremedlemmer kan fortsatt velges inn i styrene i de kommunale foretakene og arbeidsmarkedsbedriftene.
- Forretningsutvalget foreslår styrekandidater til de kommunale foretakene og arbeidsmarkedsbedriftene.
- Byrådet velger styremedlemmene og gjør en løpende vurdering av tjenestetiden for styremedlemmene.
- Kommunen vil tilstrebe en jevnere kjønnsbalanse.

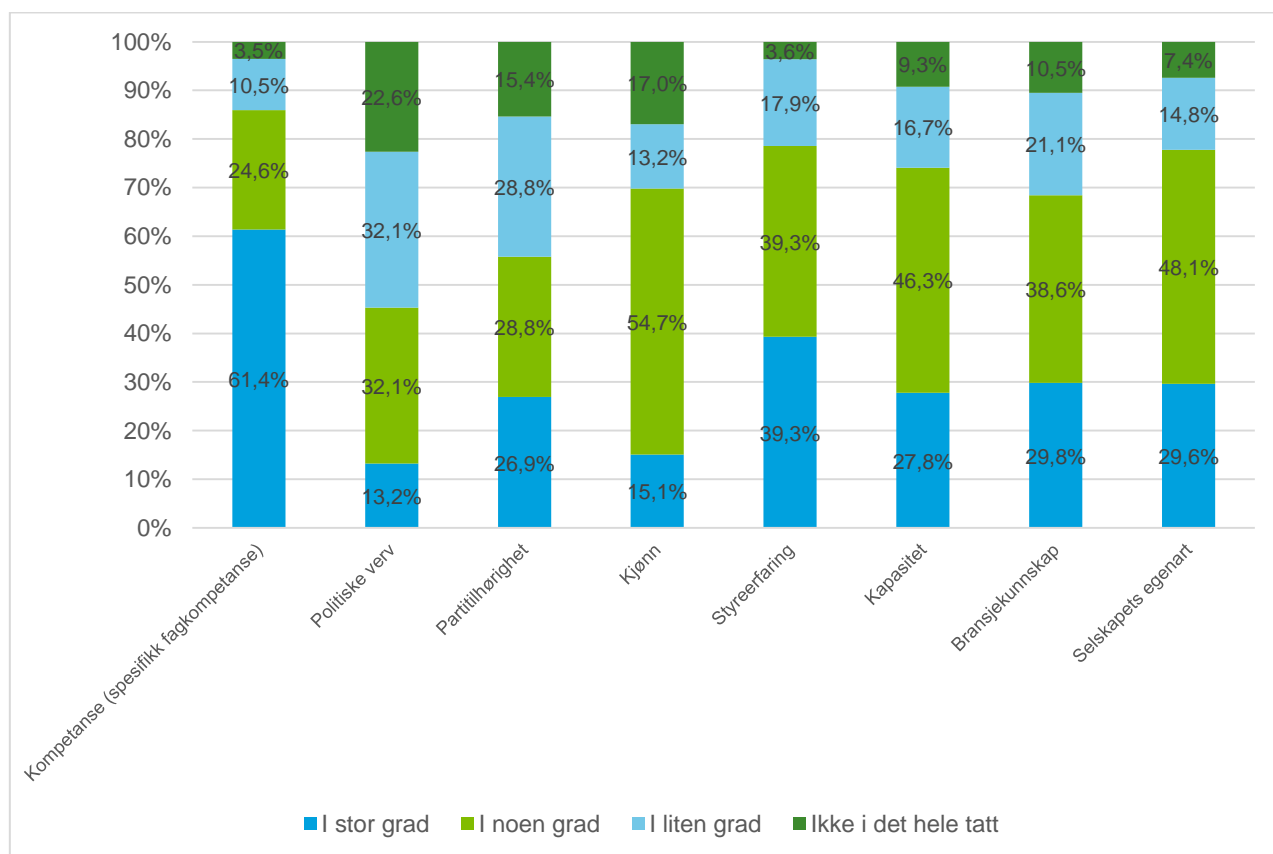
Bergen kommune benytter ikke valgkomité i prosessen med valg av styremedlemmer. Det går frem av intervju at ulike byråd historisk har hatt noe ulik praksis for valg av styremedlemmer. Noen ganger blir administrasjonen involvert i prosessen for å komme med innspill og forslag til mulige styremedlemmer, mens andre ganger har administrasjonen i liten grad blitt involvert. Byråden med det virksomhetsfaglige ansvaret for et selskap sender et forslag til styremedlemmer til leder for byrådets sekretariat. Dette forslaget inkluderer ikke en redegjørelse for/evaluering av hvorfor de aktuelle styremedlemmene er foreslått for byrådet. Leder for byrådets sekretariat forbereder, på vegne av byrådsleder, sakene til byrådet som gjelder valg av styremedlemmer. Grunnlaget for sakene er navneforslagene fra byrådene. Det går frem av sakspapirene hvem som kan velges til styremedlem i hvilke selskap og hvem som ikke kan velges pga. krav i kommuneloven eller i eierskapsmeldingen,

men det går ikke frem hvorfor de omtalte representantene bør velges som styremedlemmer. I tillegg går myndigheten til byrådet frem av sakspapirene. Det går ikke frem av saken om de foreslåtte styremedlemmene har vært styremedlemmer tidligere, eller ev. hvor lenge de har sittet i det spesifikke styret. Det går ikke frem av saken hvor lenge en representant blir valgt til et styreverv for. Deretter vedtar byrådet hvem som, i den inneværende valgperioden, skal være Bergen kommunes styrerepresentanter for ulike selskaper.

I 2016 ble det avholdt to arbeidsmøter i forkant av at leder for byrådets sekretariat skrev byrådssakene. I første møte var leder for byrådets sekretariat, byrådsleder og lederne for de andre posisjonspartiene til stede. Partene gikk gjennom alle verv som skulle besettes av byrådet, hvem som hadde vervene p.t. og hvilke krav som må oppfylles i henhold til lover og vedtak (f.eks. hhv. kommuneloven og eierskapsmeldingens krav om hvem som er valgbar). I det andre møtet var byrådsavdelingene til stede for å gi innspill og råd til valg av styremedlemmer. Eierskapsseksjonen blir i noen sammenhenger forespurt om forslag til kandidater. Det går frem av eierskapsmeldingen at det skal etableres et eget register med kompetente styrekandidater under eierskapsseksjonen. Eierskapsseksjonen har ikke utarbeidet et slikt register. Det fremgår av intervju at det vil være vanskelig å holde et slikt register oppdatert og det vil være utfordrende å ha et «fullstendig» register over kompetente kandidater.

Det går frem av intervjuer at styremedlemmer som velges kan være fagpersoner uten særlig politisk bakgrunn eller politikere som ikke er bystyremedlemmer. Flere viser til at politiske hensyn kan vektlegges, men gjerne kombinert med fagkompetanse og/eller styreerfaring.

I eierskapsmeldingen fremgår det at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold. I spørreundersøkelsen har alle styremedlemmer fått mulighet til å svare på spørsmål om i hvilke grad de opplevde at Bergen kommune vektla ulike egenskaper ved valg av styremedlemmer i perioden 2011-2015. Resultatet går frem av figuren nedenfor:



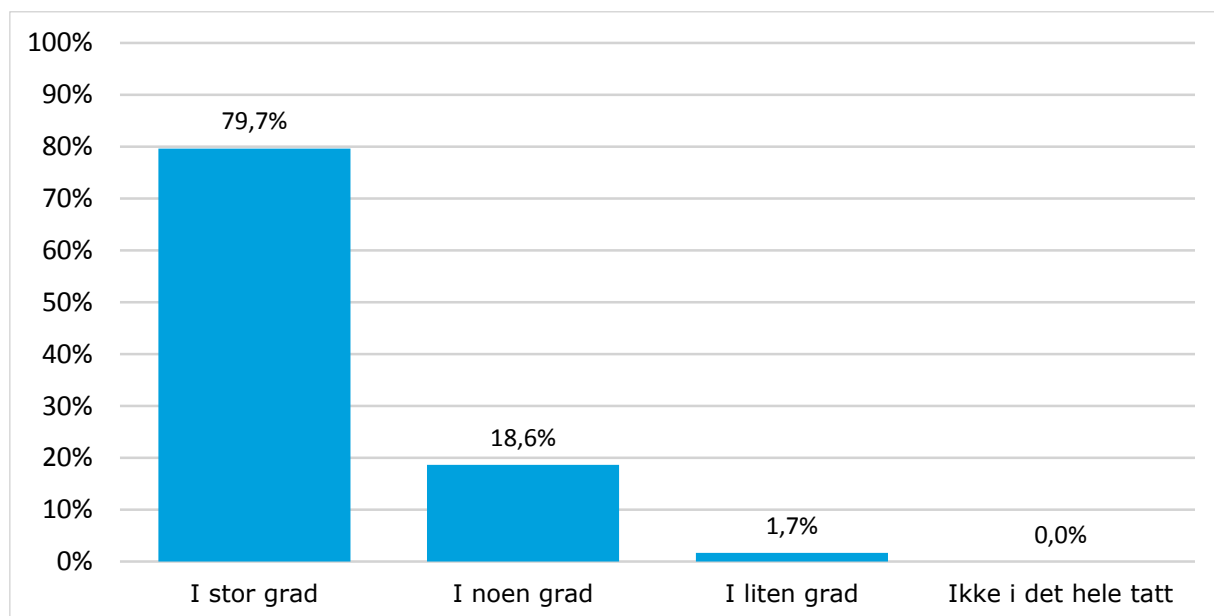
**Figur 5: Vektlagte egenskaper**

Av figuren over går det frem at 61 % svarer at kompetanse (spesifikk fagkompetanse) i stor grad ble vektlagt i valget av styremedlemmer, 39 % svarer at styreeerfaring i stor grad ble vektlagt, og 30 % svarer at bransjekunnskap i stor grad ble lagt vekt på. Til sammenligning svarer 14 %, 22 % og 32 % at henholdsvis kompetanse (spesifikk fagkompetanse), styreeerfaring og bransjekunnskap i liten grad eller ikke i det hele tatt ble vektlagt.

Etter kommunevalg har Bergen kommune en valgrunde der alle styreverv blir vurdert på nytt. Uavhengig av valgperioden i hvert selskap (som er nedfelt i vedtektene) avgjør byrådet hvem som skal representere kommunen i den innværende valgperioden etter kommunevalg. I intervju blir det pekt på at styremedlemmer som ikke er politikere gjerne blir sittende gjennom flere valgperioder. Styreverv som besittes av politikere blir i større grad rotert basert på det politiske styrkeforholdet i bystyret. Dette fører til at disse styrevervene ofte byttes dersom resultatet av kommunevalget har endret byrådsmakten. Det skjer også endringer i hvem som representerer Bergen kommune i ulike styreverv underveis i perioden. Dette kan være fordi styremedlemmet ber om å bli fritatt, eller andre hensyn tilsier at det er behov for å bytte styremedlem. Det går frem av spørreundersøkelsen at 48 % av styremedlemmene har sittet lenger enn fire år i sitt styreverv.

Det går frem av intervju at det kan være kontakt mellom eierne underveis i prosessen i selskaper der Bergen kommune er deleier og ikke eneeier. Dette gjelder spesielt i de største selskapene, for å komme frem til et godt sammensatt styre hvor også kjønnsbalansen er tilfredsstillende.

Styremedlemmene ble bedt om å svare på i hvilke grad de har hatt tilstrekkelig tid til å utøve sitt styreverv på en tilfredsstillende måte i perioden 2011 – 2015. Resultatet går frem av figur 6 nedenfor.



**Figur 6: Tilstrekkelig tid til styreverv**

I 2008 vedtok Bergen kommune at bystyremedlemmer og byrådsmedlemmer ikke skal velges til styrer i aksjeselskap, unntaket er i arbeidsmarkedsbedrifter. I bystyresak 74-08 vedtok også bystyret at «nyordningen med oppnevning av eksterne, profesjonelle styrerepresentanter til kommunens aksjeselskaper evalueres innen utløpet av valgperioden». Kommunaldirektøren i BFIE kjenner ikke til at ordningen ble evaluert mellom 2008 og 2011 slik vedtaket fra 2008 instruerte. Det er heller ikke kjent at en slik evaluering har blitt gjennomført i senere valgperioder.

## 4.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Bergen kommune gjort flere vedtak for å sikre god sammensetning og kompetanse i styrene. Eierskapsmeldingen fremsetter flere krav om hvem som skal velges til styreverv, og det er etablert en tydelig rutine for hvem som har ansvar for å velge medlemmer til de ulike styrene. Revisjonen mener samtidig at det er uheldig at begrunnelsen for valg av styremedlemmer ikke dokumenteres. Dette gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad de prinsippene som er vedtatt følges opp i tilstrekkelig grad.

Revisjonen mener også at ikke alle vedtak er tilstrekkelig fulgt opp. Dette gjelder bystyresak 74-08 hvor bystyret vedtok at «nyordningen med oppnevning av eksterne, profesjonelle styrerepresentanter til kommunens aksjeselskaper evalueres innen utløpet av valgperioden». Det er heller ikke etablert et register med styrekandidater slik det er beskrevet i eierskapsmeldingen at det skal gjøres. Revisjonen har forståelse for at de utfordringer som blir pekt på med hensyn til å vedlikeholde og sikre fullstendighet i et slikt register. Samtidig vil vi understreke at eventuelle utfordringer med å følge opp politiske vedtak må rapporteres om, slik at bystyret er informert. Dette kunne blant annet blitt gjort i den årlige meldingen til bystyret om eierskapene til kommunen.

## 4.7 Kommunikasjon mellom selskap og kommunen

*Hvilke rutiner er etablert for kommunikasjon og informasjon mellom selskapene og kommunen?*

### 4.7.1 Datagrunnlag

#### Generalforsamling

Bergen kommune deltar i all hovedsak på generalforsamlinger for selskaper kommunen har eierdeler i. Eierskapsseksjonen følger opp at alle byrådsavdelinger ivaretar sitt ansvar for å delta på den årlige obligatoriske generalforsamlingen (se punkt 3.3.1). I forbindelse med innkalling til generalforsamling blir selskapenes årsrapport, inkludert årsregnskap, sendt til eierne, og eierskapsseksjonen ser til at dette blir arkivert (se punkt 3.3.1).

#### Eier- / evalueringsmøter

Det er i eierskapsmeldingen anbefalt at det gjennomføres årlige eier- / evalueringsmøter for å sikre at selskapene etterlever krav i eierskapsmeldingen. Undersøkelsen viser at det i hovedsak er eierskapsseksjonen som gjennomfører slike møter for selskap som BFIE har virksomhetsfaglig ansvar for. De andre byrådsavdelingen har ikke hatt rutiner for å gjennomføre slike møter for oppfølging av eierskapsmeldingen (selv om det har vært møter med selskapene vedrørende en rekke andre forhold) (se punkt 3.3.1). Det blir i intervju vist til at BKKN vil gjennomføre slike møter for noen av selskapene fremover.

#### Oppfølging av tilskudd

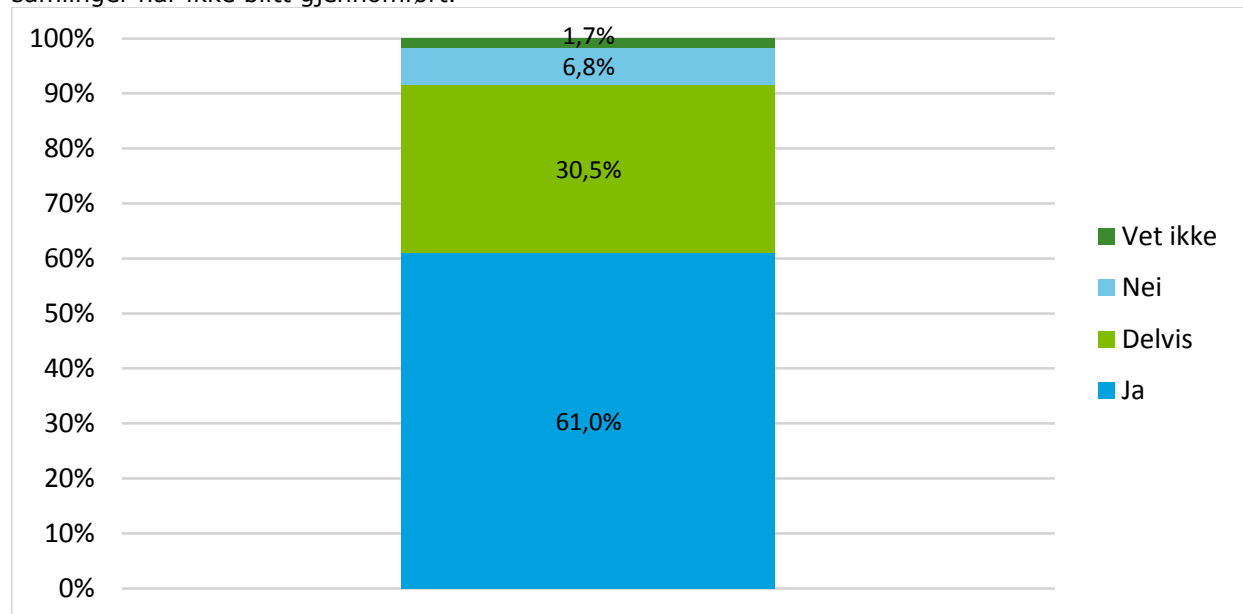
Byrådsavdelingene som har virksomhetsfaglig ansvar for selskaper som kommunen også er tilskuddsgiver for, har utstrakt kontakt med selskapene for å følge opp tilskuddene og hvordan disse blir forvaltet av selskapene. Det er i all hovedsak BKKN som er virksomhetsfaglig ansvarlig for selskap som kommunen både er eier og tilskuddsgiver for. BKKN følger opp selskapene gjennom tilskuddsbrev, oppdragsbrev, avtaler og politisk vedtak, samt oppfølgingsmøter og til en viss grad deltakelse på ordinære styremøter. BKKN har et eller flere møter med selskapene sine ila. et år, utenom generalforsamlingen. Disse møtene handler i hovedsak om oppfølging av tildelte tilskudd. BKKN har ikke en fast mal/agenda for slike møter, ettersom tema vil være veldig ulike og situasjonsbetinget.

#### Rutiner

Det er ikke utarbeidet en retningslinje eller fast praksis for kommunikasjon og informasjon mellom selskapene og kommunen utover generalforsamling og evalueringsmøter. Det går frem av intervju at det ikke er fast kommunikasjon mellom styremedlemmene og Bergen kommune, men at dette er noe som skjer ved behov. I eierskapsmeldingen fremgår det at byrådet ønsker å være en aktiv og tydelig eier, og at det vil bli lagt opp til en årlig samling med alle styremedlemmene i et felles møte for å



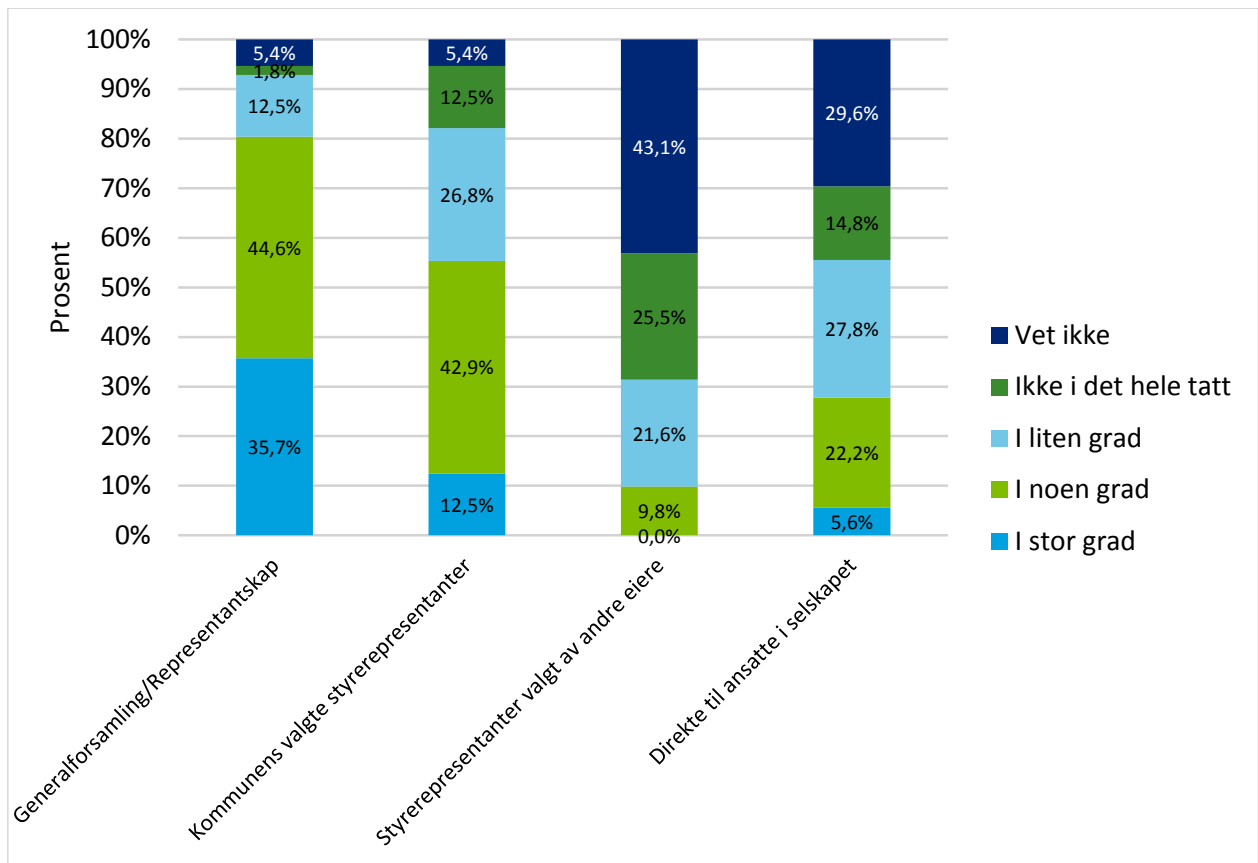
presentere de krav og tanker eier har til sine styremedlemmer, samtidig som det er ønskelig å få innspill fra styremedlemmene og dialog rundt de utfordringer styremedlemmene opplever. Slike samlinger har ikke blitt gjennomført.



**Figur 7: Opplever du at det er tilstrekkelig dialog mellom kommunen og selskapet?**

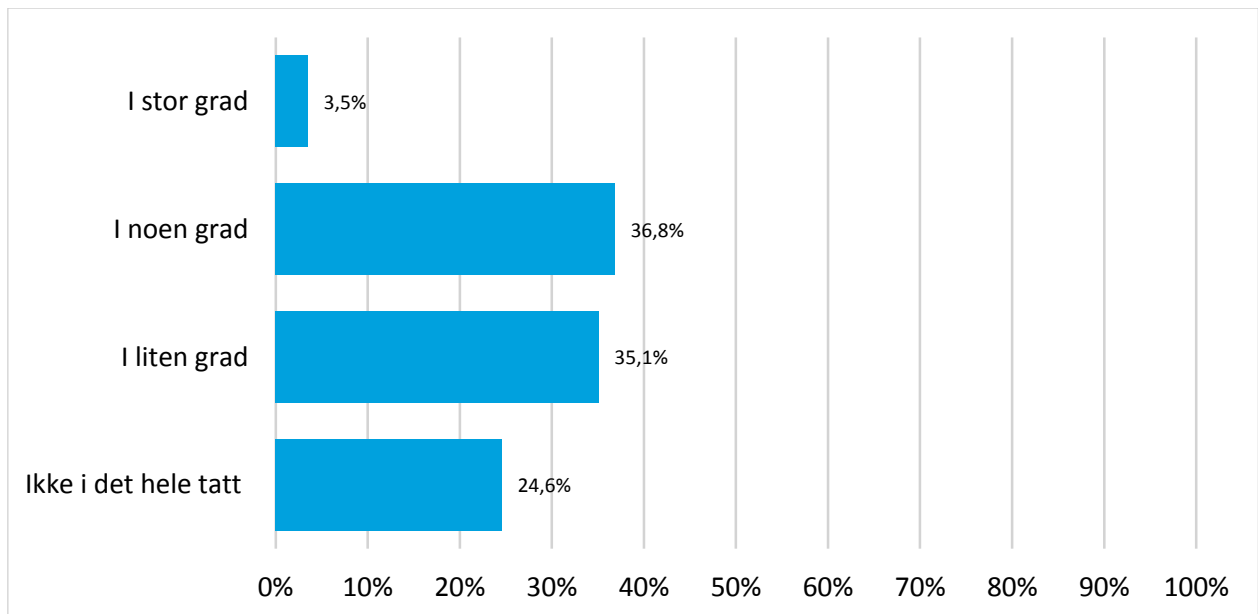
Som det går frem av figuren over, svarte 61 % av de spurte styremedlemmene at det er tilstrekkelig dialog mellom kommunen og selskapet om viktige (og ev. prinsipielle) saker. 31 % opplever at dialogen er delvis tilstrekkelig, mens 7 % mener at den ikke er tilstrekkelig. 2 % av styremedlemmene svarer at de ikke vet om dialogen er tilstrekkelig.

Styremedlemmene ble også bedt om å vurdere i hvilke grad de opplevde at Bergen kommune gir eiersignaler eller føringer i de følgende fora eller til de følgende representanter: generalforsamling/representantskap, kommunens valgte styrerepresentanter, styrerepresentanter valgt av andre eiere, og direkte til ansatte i selskapet.



**Figur 8: I hvilke grad opplever du at kommunen gir eiersignaler/føringer i/til de ulike foraene?**

På spørsmål om styremedlemmene opplever at eierbeslutninger blir fattet i andre organ enn det formelle eierorgan for det enkelte selskap (det vil si utenom generalforsamling eller representantskap), svarer respondentene som figur 9 viser.



**Figur 9: Opplever du at eierbeslutninger blir fattet i andre organ enn GF eller representantskap?**

Respondentene som svarte at kommunen i stor eller noen grad fatter beslutninger andre steder enn i generalforsamling eller representantskap ble bedt om å oppgi i hvilke andre fora eierbeslutninger blir fattet. Det kom frem flere ulike fora, blant annet eiermøter, byråds-avdelingen, byrådet, bystyret,

interesseorganisasjoner, kommunens eierskapsavdeling og i direkte møter mellom selskapet og kommunen.

#### 4.7.2 Vurdering

Bergen kommune har etter revisjonens vurdering etablert gode rutiner for å sikre at kommunen deltar på generalforsamlinger. Det er anbefalt i eierskapsmeldingen at det skal avholdes årlige eier-/evalueringsmøter med selskapene kommunen har eierskap i. Det varierer mellom byrådsavdelingene i hvilken grad de avholder eiermøter, og det finnes ikke noe samlet oversikt over hvilke møter som er gjennomført. Det er heller ikke iverksatt tiltak for å sikre at slike møter avholdes av alle byrådsavdelinger og at det er en felles tilnærming til hva disse møtene skal inneholde og hvordan det eventuelt skal rapporteres fra disse møtene. Revisjonen mener at manglende systematisk gjennomføring av slike møter fører til at oppfølgingen av selskapene blir tilfeldig og at en ikke får fanget opp eventuelle utfordringer med hensyn til å følge opp eierskapsmeldingen.

Bergen kommune har ikke fulgt opp kravene i eierskapsmeldingen om kontakt med styremedlemmer som kommunen har oppnevnt. Det er ikke gjennomført årlige samlinger hvor kommunen presenterer de krav og tanker de som eier har til sine styremedlemmer slik det blir vist til i eierskapsmeldingen. Revisjonen mener at dette er uheldig ettersom flere av styremedlemmene påpeker at de opplever at dialogen mellom kommunen og selskapet ikke er tilstrekkelig når det gjelder viktige saker.

I eierskapsmeldingen er det presisert at eiermyndighet skal skje i generalforsamling. Samtidig viser undersøkelsen at flere av styremedlemmene opplever at eierbeslutninger og føringer også skjer i andre fora og gjennom andre representanter enn kommunens eierrepresentant. Dette er ikke i samsvar med eierskapsmeldingen og krav til god eierskapsforvaltning og selskapsstyring, og det kan føre til uklar myndighetsutøvelse og uklare signaler fra eierne

### 4.8 KS og NUES

*I hvilken grad stiller Bergen kommune krav til selskapene i samsvar med anbefalinger fra KS og NUES (se kontrollkriterier) som for eksempel etiske retningslinjer, registrering av styreverv, godtgjørelse, habilitetsvurderinger, styreinstruks, styreevaluering, årlig plan for styret, og årlig gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontrollen?*

#### 4.8.1 Datagrunnlag

Tabellen under viser sentrale anbefalinger som KS og NUES mener at kommunene bør stille krav om til selskapene de er hel-/deleier i, samt i hvilken grad dette er gitt som føring i Bergen kommune sin eierskapsmelding.

Anbefalinger fra KS og NUES	Føring i eierskapsmeldingen?
Utarbeide, og jevnlig revidere, etiske retningslinjer	Ja
Registrere styrevervet på <a href="http://www.styrevervregisteret.no">www.styrevervregisteret.no</a>	Nei
Godtgjørelse	Ja
Etablere faste rutiner for habilitetsvurderinger	Nei
Utarbeide styreinstruks	Ja
Gjennomføre årlig styreevaluering	Ja
Utarbeide en årlig plan for styret	Ja
Ha en årlig gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontrollen	Ja

**Tabell 8: Anbefalinger til selskapene**

Bergen kommune har et politikerregister der alle styremedlemmer som er valgt av Bergen kommune blir registrert. Dette gjelder både folkevalgte, politikere og andre personer som blir valgt til styreverv. Politikerregisteret er offentlig tilgjengelig. For bystyrets medlemmer/varamedlemmer og byrådet oppgis også økonomiske interesser i form av styreverv i andre selskap og organisasjoner. For andre som er registrert, oppgis kun verv for Bergen kommune.

Eierskapsseksjonen har ikke utarbeidet en samlet oversikt over om selskapene følger kravene i Bergen kommune sin eierskapsmelding. Det blir opplyst om at dette blir omtalt på evalueringsmøtene med selskapene hvor slik møter blir gjennomført, men det er ikke utarbeidet en systematisk oversikt over status for disse områdene. Som nevnt under punkt 3.3.1 blir slike møter ikke gjennomført av alle byrådsavdelinger eller for alle selskap.

Eierskapsmeldingen til Bergen kommune ble distribuert til selskapene da den ble vedtatt i 2011. Det fremgår ikke av noen skriftlig rutine i hvilken grad denne skal distribueres til selskap, styremedlemmer utover dette. På spørsmål til styremedlemmene om de kjenner til innholdet i kommunens eierskapsmelding er det 32 % som svarer at de kjenner ikke til innholdet, mens 24 % er usikker på om de kjenner til innholdet i eierskapsmeldingen.

I forbindelse med verifisering viser eierskapsseksjonen til at eierskapsmeldingen blir tatt med på årlige Eiermøter som BFIE gjennomfører og at eierskapsmeldingen blir distribuert til nye styremedlemmer enten direkte eller gjennom daglig leder eller styreleder i selskapene. Tilsvarende er den ofte blitt tatt med på ulike møter med de ulike selskapenes representanter samt distribuert til selskap etter forespørsler.

#### **4.8.2 Vurdering**

Bergen kommune stiller i stor grad krav til selskapene gjennom eierskapsmeldingen i tråd med føringene fra KS og NUES. Etter revisjonens vurdering blir kravene fra eierskapsmeldingen i liten grad fulgt opp av kommunen overfor selskapene, utenom for selskapene som BFIE gjennomfører eier- / evalueringsmøter med (se også punkt 3.3.1). Revisjonen mener at kommunen ikke har hatt tilstrekkelig med rutiner for å gjøre eierskapsmeldingen kjent for alle selskap/styremedlemmer, og det er uheldig at en vesentlig andel av styremedlemmene ikke er kjent med kravene i Bergen kommune sin eierskapsmelding. Det blir ikke utarbeidet en oversikt over hvilke selskap som etterlever disse kravene eller ikke. Revisjonen mener også at eventuell kunnskap om hvordan selskapene følger opp disse kravene bør kommuniseres til generalforsamlingsrepresentant slik at dette ev. kan tas opp sammen med de andre eierne i generalforsamling eller i andre felles Eiermøter.

Revisjonen merker seg at Bergen kommune ikke har vedtatt å melde seg inn i styrevervregisteret eller stiller krav til at selskapene de har eierskap i melder seg inn i registeret slik KS anbefaler. KS' styrevervregister er et web-basert register som skal gi oversikt over folkevalgte, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. Bergen kommune har etablert et eget politikerregister, men økonomiske interesser i form av styreverv i andre selskap og organisasjoner blir kun registrert for bystyremedlemmer og medlemmer av byrådet. Revisjonen mener at kommunen ikke har etablert en praksis som er i samsvar med KS sin anbefaling og at dagens ordning ikke gir like god informasjon om hvorvidt valgte eksterne styremedlemmer har verv i andre selskap og organisasjoner som en får gjennom KS sitt styrevervregister.

# 5 Oppfølging av egne vedtak, system og rutiner

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling med tilhørende underproblemstillinger:

I hvilken grad etterlever kommunen egne vedtak, system og rutiner for eierskapsforvaltningen?

- Hvordan følger kommunen opp at egne vedtak, system og rutiner for eierskapsforvaltning blir etterlevd?
- Hvordan følger kommunen opp at selskapene etterlever de føringer som kommunen har gitt gjennom eierskapsmelding og strategier?

## 5.2 Revisjonskriterier

I følge kommuneloven skal byrådet påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Byrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (§ 20.2).

## 5.3 Oppfølging av egne vedtak, system og rutiner

*Hvordan følger kommunen opp at egne vedtak, system og rutiner for eierskapsforvaltning blir etterlevd?*

### 5.3.1 Datagrunnlag

Eierskapsseksjonen fører ikke en oversikt over hvilke av føringene eller anbefalingene i eierskapsmeldingen som har blitt implementert enten av kommunen eller av selskapene i Bergen kommune sin portefølje. Det er ikke etablert rutiner for hvordan den samlede eierskapsforvaltningen skal følges opp. Eierskapsseksjonen har et notat som beskriver hvilke oppfølgingsoppgaver seksjonen har basert på eierskapsmeldingen. Det listes opp 22 punkt. Det er ikke utarbeidet en oversikt over i hvilken grad disse er fulgt opp, hvilke tiltak som er satt i verk eller hvem som har ansvar for å følge disse punktene opp. Som vist tidligere i rapporten er det flere vedtak/føringer knyttet til eierskapsmeldingen og andre bystyrevedtak som ikke er fulgt opp.

I tabellen under har vi satt opp noen krav for å synliggjøre oppfølging/etterlevelse. Listen er ikke uttømmende for vedtak og krav til eierskapsforvaltningen.

Vedtak/system/rutine	Oppfølging/etterlevelse
<b>Eierskapsmelding</b> Bystyrevedtak 169-11	Flere av anbefalingene/kravene er ikke fulgt opp. Dette gjelder blant annet: <ul style="list-style-type: none"><li>- Oppfølging av at alle selskap gjennomfører styreevaluering</li><li>- Påse at det er utarbeidet styreinstruks i alle selskap der kommunen minst har negativ kontroll</li><li>- Avholde styreseminar og samlinger for styremedlemmer</li></ul>

- Årlige evalueringsmøter med AS-ene
- Utarbeide modeller for «rainy day fund»
- Kontakte forskningsmiljø vedrørende kontroll av selskap
- Få frem et mer nøyaktig samfunnsregnskap som gjenspeiler arbeidsmarkedsbedriftenes betydning i samfunnet
- Oppfølging av selskapene arkivrutiner i henhold til kravene i eierskapsmeldingen

#### **Evaluering av ordningen med profesjonelle styrerepresentanter**

Bystyresak 74-08

Ikke gjennomført

#### **Årlig rapportering**

Bystyresak 74-08

Byrådssak 93/09

Bystyresak 75-09

Eierskapsseksjonen følger opp bystyrevedtaket om årlig å rapportere største porteføljeselskapene, samt nøkkelinformasjon for samtlige selskap. Rapporten er samtidig ikke fullstendig (se punkt 3.6.2).

### **Tabell 9: Oppfølging av vedtak/system/rutiner**

Det blir i intervju med kommunaldirektør gitt uttrykk for at det lite hensiktsmessig å følge opp flere av kravene i eierskapsmeldingen, og det må vurderes både hvor stor eierdel Bergen kommune har og i hvilken grad kravene er praktisk og formelt gjennomførbare (for eksempel krav til arkivering og avlevering av arkiv). Det blir vist til at det vil bli gjort en evaluering av dette når den nye eierskapsmeldingen skal utarbeides. Denne evalueringen er ikke gjennomført på revisjonstidspunktet

#### **5.3.2 Vurdering**

Etter revisjonens vurdering er det flere av vedtakene knyttet til eierskapsforvaltningen som ikke er fulgt opp. Dette gjelder både krav som fremgår av eierskapsmeldingen og andre vedtak som er tatt med hensyn til kommunens eierskapsforvaltning. Manglende oppfølging av vedtak er ikke i samsvar med kommunelovens § 20.2 og heller ikke med krav til god internkontroll. Revisjonen mener at manglende oppfølging av vedtak kan skyldes flere forhold som er avdekket i denne rapporten slik som:

- Manglende rutiner for eierskapsforvaltningen
- Manglende ansvarsavklaring mellom byrådsavdelingene
- Manglende planer, målfastsettelse, risikovurderinger, rapportering og oppfølging på eierskapsområdet
- Enkelte av vedtakene oppleves som uhensiktsmessige

Revisjonen mener at manglende oppfølging av vedtak må rapporteres tilbake til bystyret. Dersom administrasjonen opplever at noen vedtak er uhensiktsmessige, må dette meldes om til organet som har tatt vedtaket. Slik rapportering kunne med fordel blitt rapportert i forbindelse med den årlige rapporteringen til bystyret om eierskap.

## **5.4 Oppfølging av selskapene**

*Hvordan følger kommunen opp at selskapene etterlever de føringer som kommunen har gitt gjennom eierskapsmelding og strategier?*

### **5.4.1 Datagrunnlag**

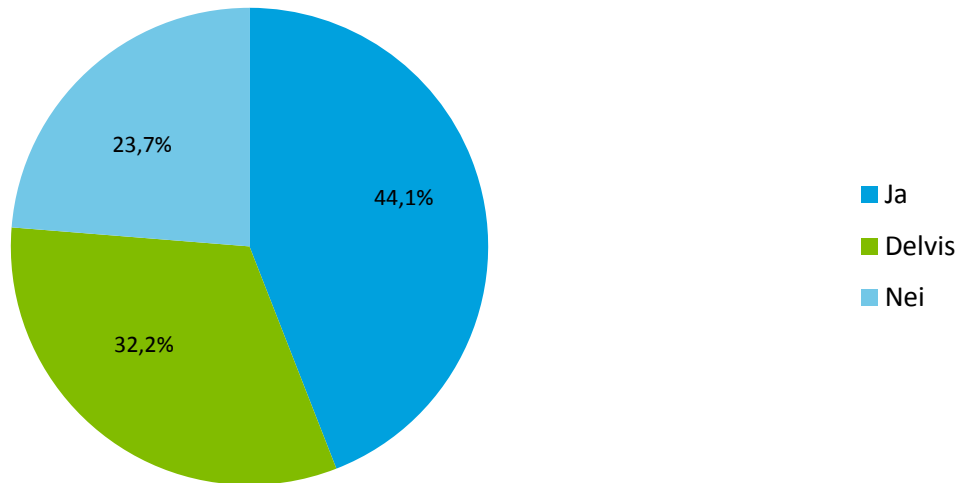
Som nevnt tidligere gjennomfører eierskapsseksjonen evalueringsmøter med en del av selskapene BFIE har oppfølgingsansvar for, og på disse møtene blir det blant annet etterspurt en del av kravene som eierskapsmeldingen stiller til selskapene. I februar 2014 sendte eierskapsseksjonen ut en epost til de

andre byrådsavdelingene med virksomhetsfaglig ansvar. Det blir vist til eierskapsmeldingen og formuleringen om at «*I løpet av året bør det være en dialog mellom eier og virksomheten om saker som anses som viktige og prinsipielle. Denne oppfølgingen bør være strukturert og gjerne i form av eiermøter for de kommunale foretakene og årlige evalueringsmøter for de øvrige virksomhetene.*» Det blir i mailen videre vist til at BFIE har kalt inn alle selskaper der kommunen minst eier 1/3 av aksjene i selskapet. Seksjonen ber om at byrådsavdelingene melder tilbake til eierskapsseksjonen når eiermøter/evalueringsmøter har blitt gjennomført slik at «*dette kan tas inn i rapporteringssaken til bystyret*». Eierskapsseksjonen fikk ikke noen tilbakemeldinger på denne eposten, eller på purringen sendt i oktober 2014. Oppfordringen har ikke blitt sendt ut årlig. Det går frem av intervju at eierskapsseksjonen ikke er kjent med innhold og eventuelt form på møtene andre byrådsavdelinger har med selskapene de har virksomhetsfaglig ansvar for. I intervju opplyser de andre BKNN og BBU at de ikke systematisk har gjennomført møter med selskapene hvor kravene i eierskapsmeldingen har blitt gjennomgått (men det har gjerne vært gjennomført møter for eksempel knyttet til oppfølging av tilskudd o.l.). BKKN opplyser om at det vil bli gjennomført slike evalueringsmøter med noen selskap fremover.

Det er ikke nedfelt skriftlige rutiner for hvordan eierskapsmeldingen skal følges opp av de ulike byrådsavdelingene, og eventuelt hvordan dette skal rapporteres på internt i Bergen kommune (se også kapittel 3). Det blir ikke utarbeidet en systematisk oversikt over hvilke selskap det er gjennomført møte med og eventuelt hvordan selskapene etterlever punktene i eierskapsmeldingen. Det er heller ikke utarbeidet en rutine for gjennomføring av disse møtene, hvilke selskap det skal gjennomføres møter med, og hva som skal gjennomgås og ev. om og hva som skal rapporteres tilbake til generalforsamlingsrepresentant om hva som kommer frem på møtene. I noen møter deltar både byråd, kommunaldirektør og representant fra eierskapsseksjonen. Men dette gjelder ikke alle møter. På de evalueringsmøtene som gjennomføres av eierskapsseksjonen blir revisjonen opplyst om at det foreligger en agenda som tar utgangspunkt i kravene i eierskapsmeldingen. Revisjonen har fått forelagt et eksempel på en slik agenda. Det blir ikke utarbeidet formelle referat fra møtene men det blir nedtegnet personlige notater som ikke er arkivert.

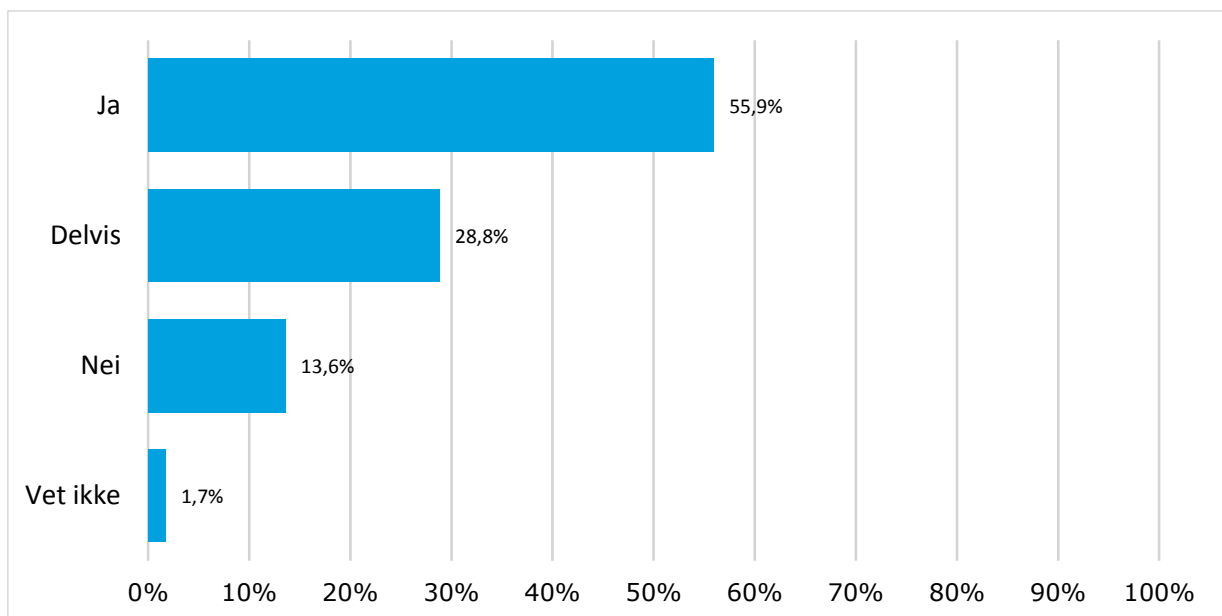
Det går frem av eierskapsmeldingen at styret med styreledere og direktører skal finne nødvendige signaler fra Bergen kommune som eier i eierskapsmeldingen til at strategi og veivalg selskapet må gjøre i sitt styrerom blir gjort til det beste for sine eiere, herunder Bergen kommune, og dermed for bedriften selv.

Eierskapsmeldingen ble distribuert til selskapene etter den ble vedtatt i 2011. Det fremgår ikke av noen skriftlig rutine i hvilken grad denne skal distribueres til selskap, styremedlemmer utover dette. I forbindelse med verifisering blir det presisert av eierskapsseksjonen at eierskapsmelding blir tatt med på årlige eiermøter som gjennomføres av BFIE og distribuert til nye styremedlemmer enten direkte eller gjennom daglig leder eller styreleder i selskapet. Det blir også opplyst om at den blir tatt med på ulike møter med de ulike selskapenes representanter, samt distribuert til selskap etter forespørsler. I spørreundersøkelsen opplyser 44 % av styremedlemmene som har svart at de kjenner innholdet i kommunens eierskapsmelding. 32 % kjenner ikke til innholdet, mens 24 % er usikker på om de kjenner til innholdet i eierskapsmeldingen.



**Figur 10: Kjenner du innholdet i kommunens eierskapsmelding?**

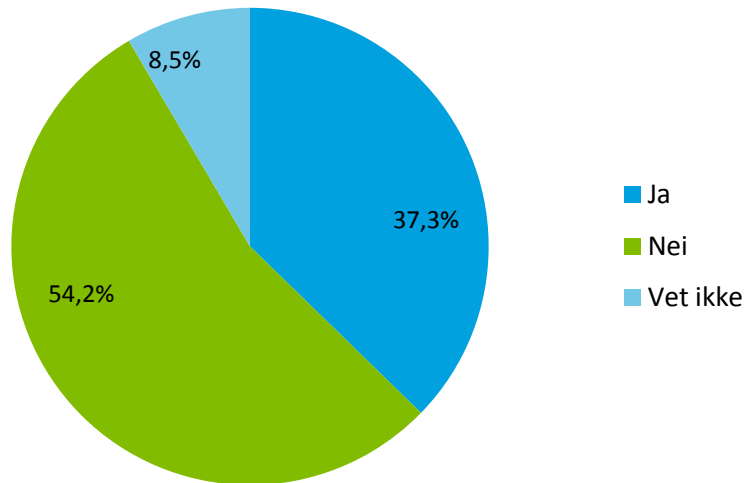
Styremedlemmene ble også spurt om Bergen kommune har hatt tilstrekkelig oppfølging av selskapet:



**Figur 11: Opplever du at kommunen har gitt tilstrekkelig oppfølging av selskapet?**

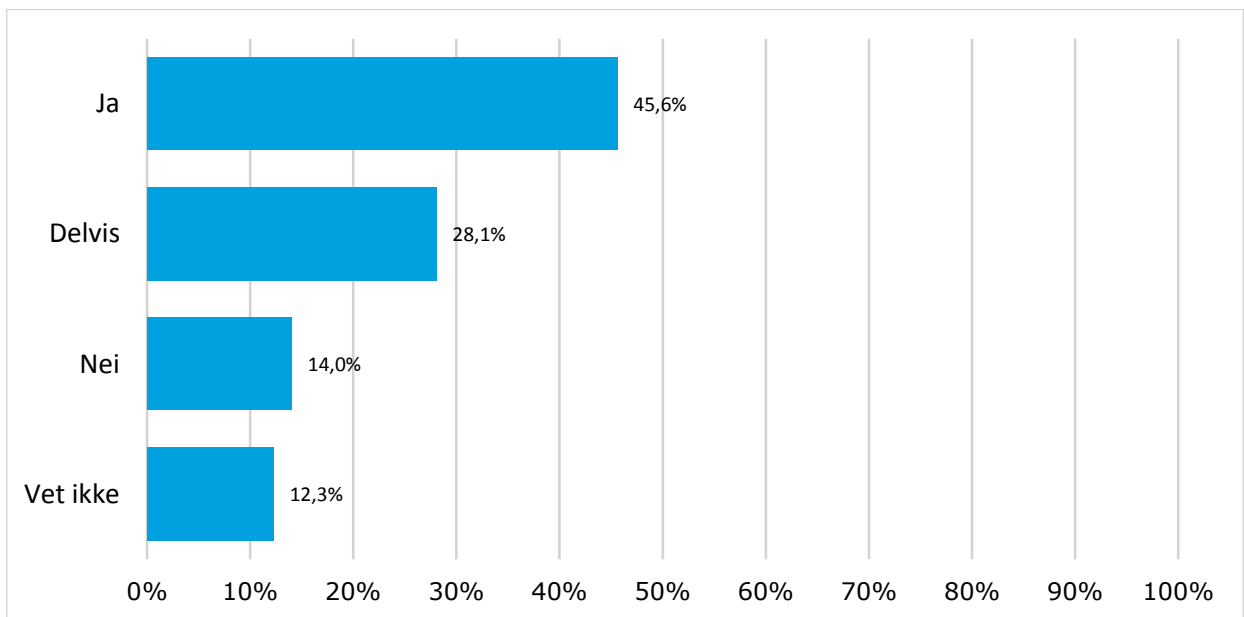
På spørsmål om Bergen kommune har gjennomført møter med styremedlemmene i selskapet der kommunen informerer om sine krav og mål for virksomheten, svarer et flertall at slike møter ikke er gjennomført (se figur 12).





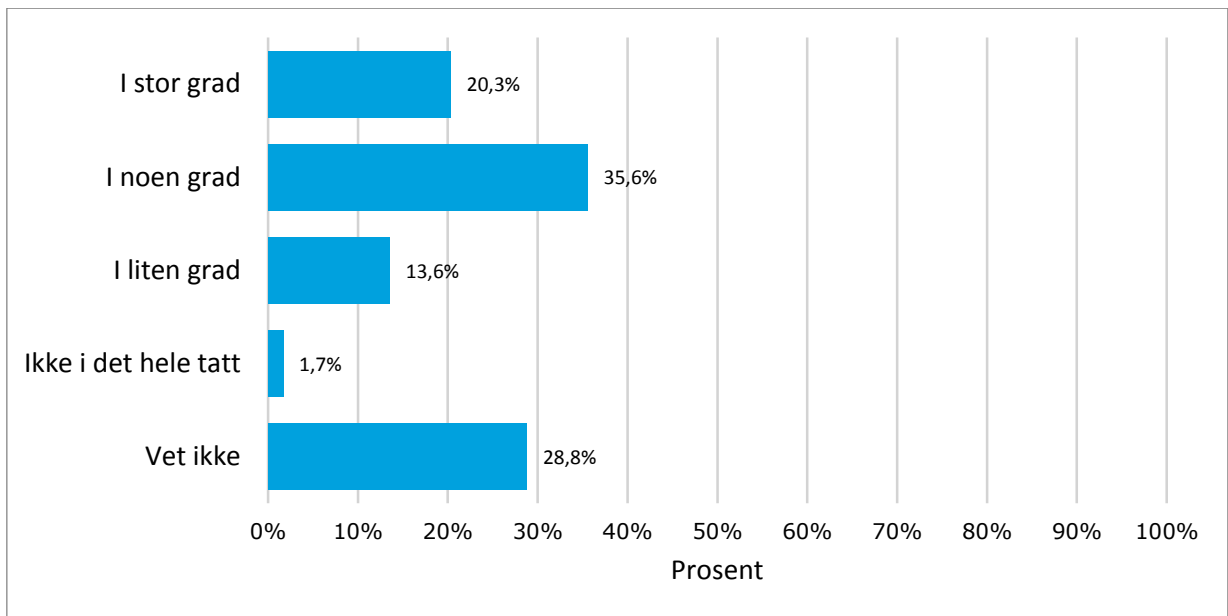
**Figur 12: Informasjonsmøter mellom styremedlemmer og eier**

På spørsmål til styremedlemmene om kommunen som eier har gitt føringer til selskapet om å følge relevante krav i eierskapsmeldingen, svarer under halvparten bekreftende på dette, mens 28 % svarer delvis. Resten svarer nei eller vet ikke (se figur 13).



**Figur 13: Har kommunen stilt krav om å etterleve eierskapsmeldingen?**

Styremedlemmene ble også spurt i hvilken grad kommunen har fulgt opp at selskapet etterlever føringene i eierskapsmeldingen. Resultatet går frem av figur 14 under:



**Figur 14: I hvilken grad har kommunen fulgt opp at selskapet etterlever føringene i eierskapsmeldingen?**

Som figuren over viser svarer under halvparten av styremedlemmene at Bergen kommunen følger opp føringene i eierskapsmeldingen enten i stor grad eller i noen grad.

Det går frem av eierskapsmeldingen at kommunen skal kontrollere måloppnåelsen til selskapene basert på klare krav om realisering av målene og holde styret ansvarlig for måloppnåelsen. Dersom styret ikke klarer å oppfylle de krav som eier har definert, må styret og eier vurdere årsakene til at målene ikke ble nådd. Eierkravene skal være klare og tydelige, ha en utforming som gjør at måloppnåelsen kan etterprøves, kravene må være realistiske, og kravene må sikre forutsigbarhet for selskapene. 52 % av styremedlemmene svarer i spørreundersøkelsen at Bergen kommune har utarbeidet konkrete resultatmål for selskapet. 35 % mener at kommunen ikke har utarbeidet slike mål, mens 14 % ikke vet.

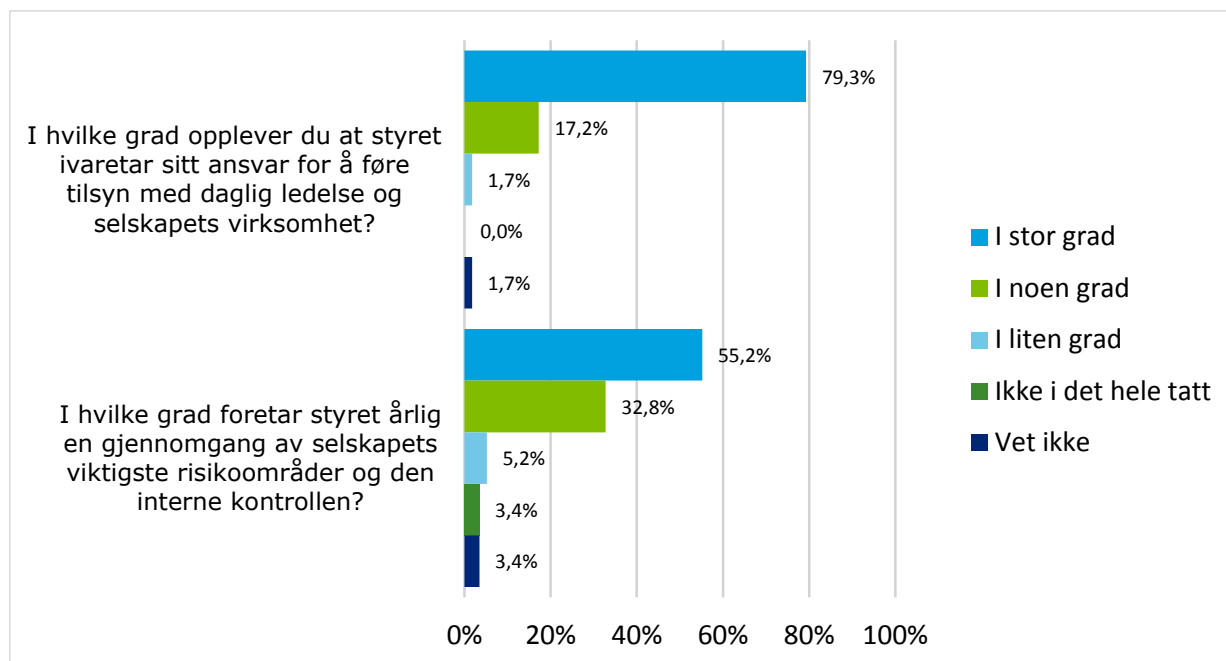
Det går frem av eierskapsmeldingen at målekriteriene skal følges opp ved at selskapene rapporterer inn måloppnåelse hvert år til bystyret. Gjennom intervju har revisjonen fått informasjon om at det kun er selskapene som har fått avkastningskrav som rapporterer inn måloppnåelse hvert år til bystyret.

Styremedlemmene ble i spørreundersøkelsen bedt om gjøre rede for styrets arbeid knyttet til en del av kravene/anbefalingene i eierskapsmeldingen til Bergen kommune. Svarene fremgår av tabellen under.

Krav/anbefalinger til selskap iflg. eierskapsmeldingen	Ja	Delvis*	Nei	Vet ikke
Årlige styreevalueringer	56,9 %	IA	36,2 %	6,9 %
Utarbeide en årlig plan for styrearbeidet	65,5 %	IA	27,6 %	6,9 %
Skriftlig styreinstruks	61,0%	IA	25,4 %	13,6 %
Skriftlig instruks for daglig leder	70,7 %	IA	8,6 %	20,7 %
Retningslinjer for etikk og samfunnsansvar	63,8 %	IA	20,7 %	15,5 %
Om kommunen følger opp mål som er satt for selskapet	43,1 %	24,1 %	10,3 %	22,4 %

\*Vi skriver IA (ikke aktuelt) der dette svaralternativet ikke ble gitt til respondentene i spørreundersøkelsen

Andre føringer som kommunen fremsetter i eierskapsmeldingen sin er blant annet at styret skal føre tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet, samt gjennomføre en årlig gjennomgang av den interne kontrollen og av selskapets viktigste risikoområder. Ikke alle styremedlemmene opplever at dette er ivaretatt av styret *i stor grad*.



**Figur 15: Tilsyn, risiko og internkontroll**

#### 5.4.2 Vurdering

Revisjonen mener at Bergen kommune i for liten grad følger opp at selskapene etterlever føringene kommunen har gitt gjennom eierskapsmelding og eierstrategi. Undersøkelsen revisjonen har gjennomført viser også at selskapene i svært varierende grad etterlever de føringer som Bergen kommune har formulert i sin eierskapsmelding. Ikke alle styre i selskap Bergen kommune har eierskap i:

- Gjennomfører årlig styreevaluering
- Utarbeider årlig plan for styret
- Har utarbeidet en skriftlig styreinstruks
- Har utarbeidet en skriftlig instruks for daglig leder
- Har utarbeidet retningslinjer for etikk og samfunnsansvar
- Foretar en årlig gjennomgang av selskapets risikoområder og interne kontroll

Revisjonen mener at evalueringsmøtene kan være en god arena for å få informasjon om i hvilken grad selskapene har implementert føringene i eierskapsmeldingen, men gjennomføring av disse møtene er ikke systematisert og dokumentert slik at det er mulig å følge opp hvor mange selskap dette gjennomføres for og hva som er tatt opp i disse møtene. Som vist tidligere mener revisjonen også at arbeidsdelingen mellom byrådsavdelingene heller ikke er klar med hensyn til hvordan denne oppfølgingen skal foregå og hvordan eierskapsmeldingen skal følges opp i praksis.

Undersøkelsen viser også at det er en relativt lav andel av styremedlemmene som kjenner til eierskapsmeldingen. Flere av de praksisene som Bergen kommune viser til i sin eierskapsmelding er føringer som er basert på god praksis for styrearbeid og som er anbefalt både av KS og NUES. Siden undersøkelsen var anonym har ikke revisjonen sjekket hvilke styremedlemmer (og for hvilke selskap) som har svart hva på spørsmålene så det er mulig at noen krav er mer relevant for noen selskap enn for andre, men bildet viser uansett at føringene til Bergen kommunen ikke er gjenspeilet i alle selskapene sin praksis.

Revisjonen mener også det er uheldig at ikke det blir ført referat fra evalueringsmøtene som kan arkiveres. Revisjonen mener at opplysninger knyttet til etterlevelse av krav i eierskapsmeldingen er informasjon som kan være relevant for å følge opp eierskapene og gjennomføringen av eierskapsmeldingen. Revisjonen mener at manglende arkivering kan være et brudd på krav i arkivlov og forskrift, se også vurdering i kapittel 3.

# 6 Konklusjon og anbefalinger

Bergen kommune har eierskap i en rekke selskap (både AS og IKS) som utgjør betydelige økonomiske og samfunnsmessige verdier. Revisjonen mener at Bergen kommune sin eierskapsforvaltning ikke i tilstrekkelig grad er systematisert, dokumentert og fulgt opp. Det er etter revisjonen sin vurdering uklart organisering av ansvaret for å følge opp eierskapsmeldingen mellom de ulike byrådsavdelingene, og det er i for liten grad etablert planer, mål, system og rutiner for dette arbeidet som tydeliggjør hvordan arbeidet skal gjennomføres. Revisjonen mener også at kvaliteten i risikovurderingene til BFIE og eierskapsseksjonen ikke er tilfredsstillende, og at flere av disse forholdene som er nevnt over burde vært avdekket i arbeidet med risikovurderingene.

Revisjonen mener at manglende systematisk oppfølging av eierskapsforvaltningen også har medført at ikke alle vedtak og krav som er satt i eierskapsmeldingen er fulgt opp i tilstrekkelig grad, verken av kommunen selv eller selskapene, uten at dette har blitt rapportert og fulgt opp. Revisjonen mener også at oppfølgingen ikke er tilfredsstillende dokumentert, noe som medvirker til lite gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet i eierskapsforvaltningen.

Revisjonen mener det er positivt at kommunen er i ferd med å utarbeide en ny eierskapsmelding og at kravene som stilles i eierskapsmeldingen vil evalueres. Revisjonen mener at det ved oppdatering av eierskapsmeldingen også bør arbeides med å tydeliggjøre ansvarsdeling og etablere mål, system og rutiner for arbeidet med oppfølging av eierskapsmeldingen. Arbeidet bør også omfatte oppfølging av interkommunale selskap (IKS). KS anbefaler at eierskapsmeldingen årlig blir lagt frem for kommunestyret. Revisjonen mener at Bergen kommune årlig bør legge frem en eierskapsmelding som gir utfyllende informasjon til bystyret både om eierskapsporteføljen og hvordan vedtak fattet av bystyret blir fulgt opp.

Revisjonen anbefaler at Bergen kommune:

1. Reviderer eierskapsmeldingen i samsvar med bystyrets vedtak.
2. Gir nødvendig informasjon og opplæring i kommunens eierskapsforvaltning til folkevalgte og valgte styremedlemmer.
3. Gjøre en vurdering av behovet for å utarbeide eierstrategi for alle selskapene kommunen har eierskap i, eventuelt sammen med andre eiere i selskap hvor det er flere eiere.
4. Legger frem eierskapsmelding årlig til de folkevalgte med fullstendig informasjon i henhold til bystyrets vedtak. Inkludere oversikt over interkommunale selskap (IKS) som en del av meldingen.
5. Utarbeide rutine for å ha oversikt over vedtak og krav knyttet til eierskapsforvaltningen og i hvilken grad disse er gjennomført. Status bør rapporteres til bystyret.
6. Etablerer tydelige mål for eierskapsforvaltningen og arbeidet til eierskapsseksjonen i årsoppdrag og Corporater, og følger dette opp på en systematisk måte.
7. Utarbeider rutiner for eierskapsforvaltningen hvor også ansvarsdeling mellom byrådsavdelingene blir presisert.
8. Utarbeider rutine for og gjennomfører en helhetlig risikovurdering av eierskapsforvaltningen og eierskapsporteføljen.
9. Dokumentere begrunnelse for valg av styremedlemmer.
10. Utarbeider rutiner for gjennomføring av eier- / evalueringsmøter og for oppfølging av i hvilken grad selskapene etterlever kravene Bergen kommunen som eier har vedtatt i eierskapsmeldingen. Oppfølgingen bør dokumenteres, arkiveres og rapporteres til generalforsamlingsrepresentant.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR FINANS, INNOVASJON OG EIENDOM

Bergen Rådhus  
Postboks 7700, 5020 Bergen  
Sentralbord 05556  
Telefaks 55 56 69 15  
finans@bergen.kommune.no  
www.bergen.kommune.no

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen  
5892 BERGEN

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

201605278-19

Emnekode

ESARK-126

Dato

7. november 2016

INKV

## Høringsuttalelse til selskapskontroll av Bergen kommunes eierskapsforvaltning

### 1. Innledning

Byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom (BFIE) er forespurt om å komme med høringsuttalelse til rapport fra Deloitte om selskapskontroll av eierskapsforvaltningen i Bergen kommune. Byrådsavdelingen ved byråden gir med dette sin høringsuttalelse.

Forvaltningsrevisjonsrapport om eierskapsforvaltningen i Bergen kommune omhandler flere forhold som må følges opp for å styrke eierskapsforvaltningen i kommunen. Rapporten vil bli grundig gjennomgått og lagt til grunn i det kontinuerlige arbeidet med forbedringer i BFIE.

Som det fremgår av høringsuttalelsen nedenfor, kan BFIE imidlertid ikke slutte seg til alle vurderinger som fremkommer i rapporten. Til tross for påpekte svakheter og mangler mener vi totalt sett at kommunen utøver en forsvarlig eierskapsforvaltning, med et nødvendig fokus på ivaretagelse av kommunens verdier og interesser i de største virksomhetene. Videre ønskes det gjort oppmerksom på at det ikke er mer enn ni år siden bystyret i Bergen for første gang behandlet en eierskapsmelding (bystyresak 173-07). Det var en av de første eierskapsmeldingene fra kommunalt hold i landet. Det tok flere år å utarbeide saken, da tematikken i sin karakter var svært politisk og det var nødvendig å foreta en rekke avklaringer knyttet til hvordan eierskapet skulle håndteres. Da saken kom til behandling i bystyret, ble det vedtatt at eierskapsmeldingen skulle «rulleres i hver bystyreperiode». Den neste eierskapsmeldingen ble i tråd med dette behandlet av bystyret i 2011. Arbeidet med ny eierskapsmelding pågår nå. Det forrige byrådet vedtok i byrådssak 1302-12 å dele eierskapsoppfølgingen mellom flere byrådsavdelinger avhengig av innholdet i selskapenes virksomhet, og det er som følge av dette naturlig at alle de berørte byrådsavdelingene involveres i arbeidet med ny eierskapsmelding.

Siden den første eierskapsmeldingen ble vedtatt i 2007, er den kommunale eierskapsforvaltningen underlagt en rekke anbefalinger og forventninger som Deloitte rapport gjenspeiler på en god måte. Rapporten vil således ha god nytteverdi i arbeidet med å videreutvikle eierskapsfunksjonen i Bergen kommune. Revisor peker på flere forhold som bør igangsettes for å styrke eierskapsforvaltningen i kommunen. Byråden vil foreta en nøye gjennomgang av disse anbefalingene og igangsette nødvendige forbedringsprosesser. Noen



tiltak vil settes i gang umiddelbart, mens andre vil det være mest hensiktsmessig å vurdere nærmere/håndtere i forbindelse med den nye eierskapsmeldingen som planlegges lagt frem for bystyret i 2017. Dette omtales nærmere under avsnittet med kommentarer til forvaltningsrevisjonens forslag til forbedringer (pkt. 4 nedenfor). BFIE har her valgt å avgrense sin uttalelse til anbefalingene fra revisor, og vil således ikke kommentere alle enkeltelementene i rapporten.

Før vi kommenterer anbefalingene til tiltak, vil vi imidlertid redegjøre for noen sentrale kriterier for utøvelsen av kommunens eierskapsforvaltning som forvaltningsrevisjonen ikke har vist til i sin rapport, og som vi da mener har bidratt til at noen viktige perspektiver mangler ved vurderingen av kommunens eierskapsforvaltning (pkt. 2).

Deretter vil vi gi noen korte kommentarer knyttet til administrative systemer som benyttes gjennomgående i byrådsavdelingen (risikostyring, bms, årsoppdrag), og som Deloitte også vier stor oppmerksomhet til i sin rapport (pkt. 3).

## **2. Noen sentrale kriterier for utøvelse av kommunens eierskapsforvaltning**

BFIE mener at den største svakheten i rapporten fra Deloitte er at den ikke gir noen kategoriserende fremstilling av kommunens eierskapsforvaltning og – oppfølging. I rapporten kan en ikke se at forvaltningsrevisjonen i sine vurderinger har tatt hensyn til verken kommunens ulike formål med sitt eierskap, størrelsen på eierskapet i de ulike selskap, og sist men ikke minst kommunens økonomiske interesser knyttet til eierskapet i det enkelte selskap. I flertallet av selskapene kommunen har eierinteresser i innehar kommunen for eksempel en begrenset eller ubetydelig eierandel. I disse selskapene må kommunen tilpasse sin eierskapsutøvelse i forhold til de øvrige aksjonærene, bl.a. må eierskapsutøvelsen ta hensyn til aksjonærenes krav til likebehandling og tilgang til lik informasjon. Da Bergen kommune i sin tid vedtok eierskapsmeldingen og ga uttrykk for ønsket om eiermøter overfor eksempelvis BKK AS og BIR AS for en tettere oppfølging, tok begge selskapene initiativ til å invitere alle aksjonærene i selskapene til ett eller to eiermøter i løpet av kalenderåret.

I gjeldende eierskapsmelding samt bystyresak 107-15 om fastsettelse av avkastningskrav for selskap med finansielt formål, fremgår det at denne type selskap skal følges tettere opp med årlige rapporteringer til bystyret. Selskap med politisk og samfunnsmessig formål er selskap som fungerer som redskap for gjennomføring av rene politiske formål eller kommunale kjerneoppgaver av mer samfunnsøkonomisk karakter. I disse selskapene er ikke finansiell avkastning noe mål. Dette innebærer bl.a. at kommunens kulturforetak i nåværende eierskapsmelding fra 2011 ble definert å ha et politisk formål mens alle bro- og tunnelselskapene ble definert å ha et samfunnsmessig formål.

De fleste selskapene kommunen har eierinteresser i er definert å ha politisk eller samfunnsmessig formål, nærmere bestemt 29 av 34 aksjeselskap (85 % av selskapsporteføljen). Alle disse selskapene utgjør imidlertid bare knapt 1,5 % av de økonomiske verdiene kommunen har knyttet opp i sin selskapsportefølje – de øvrige 98,5 %, eller MRD 7,5, er å henføre til selskap som er definert å ha finansielt formål der avkastningskrav er fastsatt og som kommunen har en meget tett oppfølging av. I gruppen av selskap med politisk og samfunnsmessig formål, er alle selskapene med unntak av Bergen Kino AS forholdsvis små, og de utøver i all hovedsak en enkel og oversiktlig aktivitet med ubetydelige investeringer og lav risiko. Av vedlegg 1 fremgår en oversikt over kommunens eierskap i aksjeselskap og IKS pr 31.12.15 der noen sentrale økonomiske nøkkeltall er



opplyst, og i fig. 1 nedenfor er det foretatt en fordeling av kommunens økonomiske verdier i selskapene fordelt etter kommunens formål med eierskapet – finansielt/vesentlig verdi versus øvrige selskap med politisk og samfunnsmessig formål. For selskapene med politisk og samfunnsmessig formål antas andel bokført EK også å representere kommunens markedsverdi for selskapene. Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at Bergen Kino AS er lagt inn i de blå søylene i diagrammene nedenfor fordi dette selskapet representerer vesentlige verdier, og således blir fulgt opp på lik linje med de selskapene som har finansielt formål.

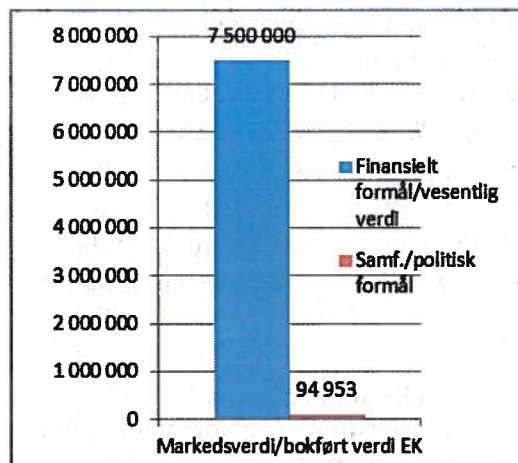


Fig. 1

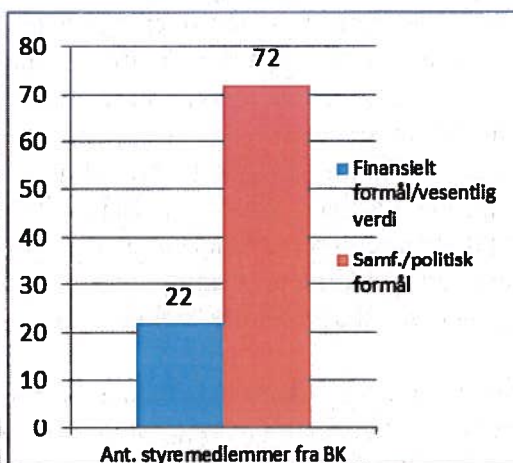


Fig. 2

Av fig. 1 fremgår at kommunens verdier i porteføljen av aksjeselskap og IKS'er i all vesentlighet er knyttet opp mot de selskapene som er definert å ha et finansielt formål, ref. dog omtalen knyttet til Bergen Kino AS ovenfor. Med bakgrunn i den spørreundersøkelsen forvaltningsrevisjonen har gjort mot samtlige styremedlemmer utnevnt av Bergen kommune, vises i fig 2. ovenfor antall styremedlemmer kommunen har valgt i selskap med finansielt formål/vesentlig verdi versus politisk og samfunnsmessig formål. Av denne figuren fremgår at 72 av totalt 94 styremedlemmer er valgt i selskap med politisk eller samfunnsmessig formål, dvs. 77 % av styremedlemmene. Trekker vi ut de 4 styremedlemmene som kommunen har i BIRs ulike datterselskap økes prosentsetningen til 80 %. De 4 styremedlemmene i BIRs datterselskap bør trekkes ut ettersom kommunen naturligvis ikke utøver noen eierskapsforvaltning i morselskapenes datterselskap. Som nærmest en kuriositet kan nevnes at kommunen har like mange styremedlemmer i Bergenstriennalen AS og Buzz AS, og som har en samlet egenkapital på MNOK 3,6, som kommunen har i BKK AS, BIR AS og Bergen tomteselskap AS med en antatt markedsverdi på MNOK 7.400. Med bakgrunn i denne fordelingen av styremedlemmer blant kommunens selskaper, stiller vi oss undrende til at det ikke er foretatt nærmere avgrensninger innenfor forvaltningsrevisjonens utvelgelseskriterier av respondenter i spørreundersøkelsen. Det at alle styremedlemmene får samme spørsmål, og blir vurdert under ett vedrørende alle spørsmålene som er blitt stilt om deres opplevelse av hvordan eierskapsforvaltningen blir utøvd av kommunen, er etter vår mening nødt til å gi svært store sprik i besvarelsene tatt i betraktning selskapenes ulike formål og størrelsen på eierskapet i det enkelte selskap både prosentuellt og i verdi. Noen av resonnementene og konklusjonene Deloitte trekker ut fra besvarelsene fra styremedlemmene, blir ut fra dette vanskelig å forholde seg til. BFIE registrerer for øvrig at 67 % av styremedlemmene har besvart forvaltningsrevisjonens spørreundersøkelse.

Rapporten fra forvaltningsrevisjonen og grunnlaget for spørreundersøkelsen omtalt i avsnittet ovenfor, synes nærmest å bygge på en grunnforutsetning om at kommunen må ha selvstendige mål, strategier og risikoplaner som i detalj beskriver bl.a. hvordan oppfølgingsarbeidet skal



gjøres for hvert enkelt selskap kommunen har eierinteresser i. BFIE er imidlertid av den oppfatning at ovennevnte vurderingskriterier og fremstillingen i fig. 1 understreker betydningen av at kommunen disponerer tilstrekkelige ressurser i sin eierskapsforvaltning primært inn mot oppgaver knyttet til selskapsporteføljen med størst økonomisk verdi, nemlig den med finansielt formål. BFIE har derfor en meget tett oppfølging og dialog inn mot disse selskapene med årlig rapportering av oppnådd avkastning med mer til bystyret. Flere av disse selskapene kjennetegnes også av å drive en meget omfangsrik virksomhet med mange datterselskap, betydelig kapitalbase og store investeringer, og representerer derved også en helt annen risikoeksponering for kommunen enn den øvrige porteføljen av selskap. For porteføljen av selskap som er definert å ha politisk eller samfunnsmessig formål håndteres eierskapsforvaltningen i hovedsak gjennom utøvelsen av generalforsamlingsfunksjonen, samt ulike møter og utviklingssamtaler med selskapene under året når mer prinsipielle sider ved selskapenes virksomhet kommer på dagsorden. For flere selskap er det tatt initiativ til en tettere oppfølging. I den årlige rapporteringssaken fra byrådet til bystyret opplyses det om sentrale nøkkeltall for alle disse selskapene uten at disse eller andre forhold vedrørende disse selskapene kommenteres nærmere. Denne oppfølgingen mener for øvrig BFIE er innenfor de rammer foreliggende eierskapsmelding trekker opp.

Når forvaltningsrevisjonen vurderer kommunens eierskapsforvaltning uten å ta hensyn til ovennevnte forhold, og bl.a. synes å legge til grunn at kommunen skal bruke Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) nærmest uten tilpasninger, overfor alle kommunens selskapsinteresser, bidrar dette til at rapporten mister noen viktige perspektiver i vurderingen av kommunens selskapsforvaltning. Det gjøres oppmerksom på at anbefalingen fra NUES i første rekke er rettet mot selskap notert på Oslo Børs, og i kommunens eierskapsmelding «*anbefales*» det at NUES sine retningslinjer følges «*så langt dette er relevant*». I eierskapsmeldingen nevnes også at BKK AS følger denne med enkelte tilpasninger.

Det er en del av byrådets styringsansvar å sikre god anvendelse av kommunens administrative ressurser. Dette innebærer at det må gjøres prioriteringer av den administrative ressursbruken. Det vil også i fortsettelsen bli lagt opp til en differensiert oppfølging av kommunens eierskap. Selskapene som representerer de vesentligste økonomiske verdiene, vil også normalt kreve tette oppfølging gjennom blant annet eiermøter. For selskap med politisk og samfunnsmessig formål, vil formell eierstyring og eierskapsutøvelse først og fremst finne sted gjennom generalforsamlingen. En nærmere drøfting av hvordan ulike deler av eierskapsporteføljen krever ulike oppfølgingsstrategier vil bli nærmere behandlet i den kommende eierskapsmeldingen.

### **3. Felles styringssystemer i BFIE**

Flere funn i revisors rapport dreier seg om bruken av kommunens interne styringssystemer som årsoppdrag, risikostyring og balansert målstyring (bms). Det vil være naturlig å vurdere disse funnene når årsoppdrag, risikovurderinger og styringskortet i Corporater (systemet som benyttes i tilknytning til bms) skal oppdateres i 2017.

Når det gjelder bms er byrådsavdelingen på generelt grunnlag opptatt av at en skal ha «levende» styringskort, der mål og tiltak faktisk prioriteres ut fra hva som styringsmessig trenger oppmerksomhet og oppfølging. Dette er et tema byrådsavdelingen ser nytten av å ta en gjennomgang av på et bredt grunnlag. Det vil bli arbeidet videre med dette vinteren 2016/2017.

Bergen kommune tok relativt nylig i bruk en felles metodikk for risikostyring (i 2014). Etter knappe to år med bruk av metodikken, er det på sin plass å se etter om risikovurderinger foretas som forutsatt i byrådsavdelingen, og om tilgjengelig verktøy benyttes/fungerer i tråd med intensjonen. Kommunaldirektøren i BFIE vil derfor tidlig i 2017 ta risikostyring opp som tema på tvers av seksjoner og underordnede enheter, for å gjøre opp en status for hvor langt dette arbeidet er kommet og hvordan det følges opp i praksis. Også når det gjelder risikovurderinger, er det viktig at det gjøres reelle vurderinger fra år til år, og at risikomatriser oppdateres i tråd med reelle risiki.

Årsoppdrag ble tatt i bruk i BFIE i 2012. Verktøyet er stadig under utvikling, og begynner etter hvert å bli innarbeidet på en slik måte at det kan danne grunnlag for helhetlig styring og oppfølging av den enkelte leder. Dette gjelder for alle seksjoner og underordnede enheter i BFIE, også for Seksjon for eierskap. Det presiseres at ukentlige møter med eierskapsseksjonen kommer i tillegg til og ikke i stedet for byrådsavdelingens ordinære styringssystemer.

#### **4. Kommentarer til forvaltningsrevisjonens forslag til forbedringer**

Nedenfor kommenteres revisjonens anbefalinger punkt for punkt.

1. Ny eierskapsmelding vil bli fremsendt i samsvar med bystyrets vedtak, jf. bystyresak 173-07, det vil si at den skal rulleres i hver bystyreperiode. Det kan her nevnes at Bergen kommune i bystyresak 205-16 vedr. NOU 2016: 4 Ny kommunelov, uttalte seg slik vedr. ny bestemmelse om eierskapsmelding: *«Bergen kommune slutter seg til utvalgets forslag om at det skal utarbeides en eierskapsmelding til kommunestyret minst en gang i valgperioden.»*
2. Når ny eierskapsmelding vedtas av bystyret, vil samtlige av kommunens styremedlemmer bli invitert til en samling der det blir gitt en orientering om eierskapsmeldingens innhold, kommunens overordnede forventninger til selskapene og hvordan eierskapsforvaltningen vil bli lagt opp. Det skal utarbeides rutine for informasjon til nye styremedlemmer.
3. Det å utarbeide detaljerte eierstrategier utover rammene i selskapsvedtektene for et hvert selskap kommunen har eierinteresser i vil kunne bli utfordrende av ulike årsaker, men denne problemstillingen er det naturlig å komme tilbake til i den nye eierskapsmeldingen.
4. Det vises her til bystyrets vedtak omtalt i pkt. 1 ovenfor. En kan ikke se at det å legge frem eierskapsmeldingen årlig overfor bystyret er hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette er i det vesentlige knyttet til følgende forhold:
  - Eierskapsmeldingens første halvdel omhandler forhold som det ikke vil være nevneverdige endringer i fra år til år. Det anses også her som viktig at kommunen gjennom eierskapsmeldingen legger grunnlag for en viss langsiktighet og forutsigbarhet i sine vurderinger av eierinteressene, eierskapsforvaltningen og sine forventninger henimot selskapene.
  - Bystyret får fremsendt en årlig sak som bl.a. omtaler utviklingen i alle selskapene som har finansielt formål og økonomiske nøkkeltall for de øvrige selskapene. Denne årlige rapporten til bystyret inneholder i all vesentlighet samme informasjon som er inntatt i den nåværende eierskapsmeldingens andre halvdel (kapittel VI).



5. Det vil bli utarbeidet rutiner relatert til vedtak og krav knyttet til eierskapsforvaltningen, og i hvilken grad disse blir gjennomført, når ny eierskapsmelding er blitt vedtatt.
6. Reviderte mål for eierskapsforvaltningen og arbeidet til eierskapsseksjonen i årsoppdrag og Corporater vil bli utarbeidet fra 2017.
7. Arbeidet med å utarbeide flere skriftlige rutiner for eierskapsforvaltningen starter opp umiddelbart. Det vil bli tatt kontakt med de øvrige byrådsavdelingene som har virksomhetsfaglig ansvar å følge opp ulike selskap iht. byrådssak 1302-12, for blant annet å tydeliggjøre arbeidsfordelingen og ansvarslinjene mellom byrådsavdelingene når det gjelder eierskapsoppfølgingen.
8. Etter to år med risikostyring, vil kommunaldirektøren for BFIE tidlig i 2017 ta opp risikovurdering som tema på tvers av seksjoner og avdelinger. Det er naturlig å etterse om risikovurderinger foretas som forutsatt i byrådsavdelingen, og om tilgjengelig verktøy benyttes/fungerer i tråd med intensjonen. Seksjon for eierskaps risikovurdering følges opp i denne forbindelse.
9. Begrunnelsen for valg av styremedlemmer anses tilfredsstillende slik den er i dag. Øvrige funn knyttet til byrådets rapportering til bystyret vedrørende styresammensetning tas til etterretning og forbedringer vurderes.
10. Det vil straks bli utarbeidet skriftlig rutine for gjennomføring av eiermøter og der det medtas at referat fra disse møtene utarbeides og arkiveres.

## 5. Avslutning

Arbeidet med å følge opp anbefalingene i forvaltningsrevisjonens rapport, herunder å få tydeligere og skriftlige mål, system og rutiner innenfor eierskapsforvaltningen, vil bli prioritert i kommunens videre arbeid, og ikke minst i forbindelse med den nye eierskapsmeldingen som planlegges ferdigstilt til behandling i bystyret i 2017. Samtidig mener BFIE at kommunen pr i dag utøver en forsvarlig eierskapsforvaltning med en nødvendig oppmerksomhet mot de største virksomhetene. Dette arbeidet bidrar sammen med all den gode innsatsen som ytes fra selskapenes ansatte, daglige ledelse og styrer til å sikre og videreutvikle kommunens verdier i selskapene.

Med hilsen



Dag Inge Ulstein

Byråd for finans, innovasjon og eiendom

Vedlegg: Oversikt over Bergen kommunes eierskap pr 31.12.2015.

Vedlegg til høringsuttalelse. Oversikt over Bergen kommunes eierskap pr 31.12.15

<b>Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI)</b>	<b>Drifts- inntekter</b>	<b>Resultat</b>	<b>Totalkap.</b>	<b>Egenkap.</b>	<b>Eierandel</b>
ADO arena drift AS	25 545	407	11 660	1 407	100,00 %
<b>Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø (BBKM)</b>	<b>Drifts- inntekter</b>	<b>Resultat</b>	<b>Totalkap.</b>	<b>Egenkap.</b>	<b>Eierandel</b>
Arnatunnelen AS	-27	-51	2 337	2 319	100,00 %
Driftsassistansen i Hordaland - Vann og Avløp IKS	10 628	-821	4 488	3 087	61,50 %
Bergen – Os Bompengeselskap AS	0	-1 477	150 968	336	24,00 %
Nordhordlandspakken AS	500	113	18	-15	20,00 %
Vikafjellsvegen BA	47	27	76	61	25,00 %
Hardangerbrua AS	98 900	0	1 705 029	21 460	6,67 %
<b>Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke (BKNI)</b>	<b>Drifts- inntekter</b>	<b>Resultat</b>	<b>Totalkap.</b>	<b>Egenkap.</b>	<b>Eierandel</b>
Bergen arrangementsselskap AS	2 946	31	6 190	1 031	100,00 %
Kystkultursenteret i Bergen AS	2 368	13	652	-105	100,00 %
Bergensriennalen AS	5 376	48	3 871	148	100,00 %
Buzz AS	451	-429	4 035	3 509	100,00 %
Fuzz AS	8 538	-216	36 045	12 896	100,00 %
Grieghallen IKS	19 280	85	315 771	2 065	50,00 %
Vestnorsk Filmsenter AS	19 760	-274	14 974	1 039	50,00 %
Bergen Sentrum AS	8 752	-81	5 633	1 754	49,00 %
Grieghallen AS	75 403	112	140 627	30 815	33,80 %
Business Region Bergen AS	15 849	440	10 548	4 827	35,00 %
Bergen Vitensenter AS	48 962	421	30 297	3 250	29,56 %
Den Nationale Scene AS	141 279	7 085	70 346	35 603	16,67 %
Carte Blanche AS	39 844	1 765	18 413	7 085	15,00 %
Biblioteksentralen SA (samvirke)	805 973	126 551	444 562	317 382	4,69 %
<b>Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap (BFEE)</b>	<b>Drifts- inntekter</b>	<b>Resultat</b>	<b>Totalkap.</b>	<b>Egenkap.</b>	<b>Eierandel</b>
Bergen Parkering AS	98 615	4 544	47 104	9 052	100,00 %
Bergen tomteselskap AS	90 611	67 193	312 356	203 908	100,00 %
Magnus Barfotsgate 12 AS	7 388	2 020	88 901	489	100,00 %
BIR AS	711 567	48 034	2 338 998	307 764	80,00 %
Bergen Kino AS	154 252	17 661	124 663	83 166	51,00 %
Fløibanen AS	56 352	16 870	97 054	56 141	47,36 %
BKK AS	3 958 000	1 390 000	20 919 000	7 048 000	37,75 %
Rehabiliteringssenteret AiR AS	76 423	5 632	77 943	30 080	0,05 %
<b>Arbeidsmarkedsbedriftene</b>					
Bjørkhaug Arbeidsfellesskap AS	7 759	-976	2 728	1 825	100,00 %
Spekter Pluss AS	20 036	502	6 276	3 839	100,00 %
Midtun Verkst AS	9 709	1 220	11 905	10 821	100,00 %
Nordnes Verksteder AS	12 849	679	5 004	3 545	100,00 %
Senter for Arbeidslivforberedelse ALF AS	50 687	-1 871	8 417	1 841	100,00 %
Grønneviken AS	36 981	224	19 644	14 185	74,44 %
A2G Gruppen AS	154 053	5 590	126 070	938	55,45 %
Senter for Arbeidslivforberedelse ALF AS	50 687	-1 871	8 417	1 841	100,00 %
Grønneviken AS	36 981	224	19 644	14 185	74,44 %
A2G Gruppen AS	154 053	5 590	126 070	938	55,45 %

# Vedlegg 2: Revisjonens kommentarer til høringsuttalelsen

Under følger revisjonens kommentarer til noen punkter i høringsuttalelsen fra Bergen kommune.

## Tydeliggjøring av forskjeller med hensyn til oppfølging av selskap avhengig av størrelse og formål.

### Bergen kommune skriver:

«I rapporten kan en ikke se at forvaltningsrevisjonen i sine vurderinger har tatt hensyn til verken kommunens ulike formål med sitt eierskap, størrelsen på eierskapet i de ulike selskap, og sist men ikke minst kommunens økonomiske interesser knyttet til eierskapet i det enkelte selskap.»

Videre skriver kommunen at:

«I gjeldende eierskapsmelding samt bystyresak 107-15 om fastsettelse av avkastningskrav for selskap med finansielt formål, fremgår det at denne type selskap skal følges tettere opp med årlige rapporteringer til bystyret.»

Kommunen påpeker også at de stiller seg «undrende til at det ikke er foretatt nærmere avgrensninger innenfor forvaltningsrevisjonens utvelgelseskriterier av respondenter i spørreundersøkelsen. Det at alle styremedlemmene får samme spørsmål, og blir vurdert under ett vedrørende alle spørsmålene som er blitt stilt om deres opplevelse av hvordan eierskapsforvaltningen blir utøvd av kommunen, er etter vår mening nødt til å gi svært store sprik i besvarelsene tatt i betraktning selskapenes ulike formål og størrelsen på eierskapet i det enkelte selskap både prosentuell og i verdi. Noen av resonnementene og konklusjonene Deloitte trekker ut fra besvarelsene fra styremedlemmene, blir ut fra dette vanskelig å forholde seg til.»

### Revisjonens kommentar:

I 2008 vedtok bystyret (sak 74-08) at «byrådet skal fremlegge ny sak til bystyret innen utgangen av 2008 som fremmer forslag til ulike mål og målekriterier for det enkelte aksjeselskap, og som skal danne grunnlag for en grundigere og mer systematisk oppfølging av kommunens eierinteresser i aksjeselskapene». Det går frem av sakspapirene at det skal foreslås mål og målekriterier for kommunens eierskap i de største aksjeselskapene. «De selskap som iht. eierskapsmeldingen er definert å ha et finansielt formål, vil i det vesentlige få finansielle målekriterier, mens de selskap som har politisk formål vil bli foreslått målt etter mer politiske og samfunnsøkonomiske målekriterier».

I bystyrevedtaket som følger vedtas det at «Bystyret ber om at byrådet årlig i en samlet sak rapporterer om resultater og utvikling i aksjeselskap der kommunen er eier. Det gis en oversikt over nøkkeltall og styrets sammensetning for samtlige selskaper, men kun vurderinger og analyser for de selskapene som beløpsmessig representerer vesentlige verdier for kommunen.»

I rapporten under punkt 3.6. peker revisjonen på det har blitt rapportert i henhold til bystyrets vedtak, men at rapportene har noen vesentlige svakheter, og at det er behov for å tydeliggjøre rapporteringen til bystyret ytterligere. Revisjonen påpeker blant annet at det ikke er klart hva som er utvelgingskriteriene for hva som er de «mest verdifulle selskaper» som kommunen eier, med henvisning til at Bergen Kino er på listen ett år, men ikke et annet år. Videre viser revisjonen til at det er uheldig å bare vise til tidligere bystyresaker når det gjelder styresammensetning. Revisjonen mener også at deler av rapporteringen er uklar, for eksempel når det rapporteres om at det har vært «avholdt Eiermøter med *en del* av de selskapene hvor kommunen har over 50 % eierandel» (revisjonens kursivering).

Når det gjelder presentasjon av funn fra spørreundersøkelse stemmer det at vi ikke har skilt i nevneverdig grad på størrelse og formålet til selskapene når det gjelder gjengivelse av funn. Revisjonen mener spørsmålene vi har stilt til styremedlemmene er knyttet til tema som er aktuelle uavhengig av størrelse og formål med eierskapet, og som er knyttet til kriterier for god eierstyring slik dette er formulert både av KS og av Bergen kommune selv i sin eierskapsmelding. Vi har blant annet lagt til grunn at en del av de forhold som Bergen kommune selv har formulert i eierskapsmeldingen skal ligge til grunn for eierskapsforvaltningen, uten at Bergen kommune i eierskapsmeldingen har definert at dette kun skal gjelde selskap med spesifikke formål eller størrelse.

### Bruk av anbefalinger fra NUES som revisjonskriterium

#### Bergen kommune skriver:

«Når forvaltningsrevisjonen vurderer kommunens eierskapsforvaltning uten å ta hensyn til ovennevnte forhold, og bl.a. synes å legge til grunn at kommunen skal bruke Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) nærmest uten tilpasninger, overfor alle kommunens selskapsinteresser, bidrar dette til at rapporten mister noen viktige perspektiver i vurderingen av kommunens selskapsforvaltning. Det gjøres oppmerksom på at anbefalingen fra NUES i første rekke er rettet mot selskap notert på Oslo Børs, og i kommunens eierskapsmelding «anbefales» det at NUES sine retningslinjer følges «så langt dette er relevant». I eierskapsmeldingen nevnes også at BKK AS følger denne med enkelte tilpasninger.»

#### Revisjonens kommentar:

Revisjonen har ikke lagt til grunn at «kommunen skal bruke Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) nærmest uten tilpasninger, overfor alle kommunens selskapsinteresser», slik Bergen kommune skriver. Under revisjonskriterier skriver vi at selskapene Bergen kommune har eierinteresser i omsettes ikke i det regulerte aksjemarkedet og er ikke pliktig til å følge disse anbefalingene.

Revisjonen viser til Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) sine anbefalinger i rapporten ettersom Bergen kommune selv har vist til disse i sin eierskapsmelding der det står at «De selskaper Bergen kommune har eierinteresser i omsettes ikke i det regulerte aksjemarkedet, og er derfor ikke pliktig til å følge Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse fra NUES. Prinsippene i anbefalingen er i hovedsak allmenngyldige og de tankene og prinsippene som er lagt til grunn, blir regnet som den beste rettesnor for god eierstyring og selskapsledelse. Det anbefales derfor at Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse legges til grunn i det enkelte selskap kommunen har eierinteresser i, så langt dette er relevant, som et ledd i å oppnå god eierstyring og selskapsledelse i selskapet.»

I rapportens vurderinger har vi lagt anbefalinger fra NUES til grunn kun i den grad kriterier samsvarer med andre kriterier, som for eksempel KS sine anbefalinger for kommunal eierskapsforvaltning. Med andre ord tilpasset den kommunale kontekst og kommunalt eide selskap.



## Årlig rapportering til bystyret

### **Bergen kommune skriver:**

«For porteføljen av selskap som er definert å ha politisk eller samfunnsmessig formål håndteres eierskapsforvaltningen i hovedsak gjennom utøvelsen av generalforsamlingsfunksjonen, samt ulike møter og utviklingssamtaler med selskapene under året når mer prinsipielle sider ved selskapenes virksomhet kommer på dagsorden. For flere selskap er det tatt initiativ til en tettere oppfølging. I den årlige rapporteringssaken fra byrådet til bystyret opplyses det om sentrale nøkkeltall for alle disse selskapene uten at disse eller andre forhold vedrørende disse selskapene kommenteres nærmere. Denne oppfølgingen mener for øvrig BFIE er innenfor de rammer foreliggende eierskapsmelding trekker opp.»

### **Revisjonens kommentar:**

Som det går frem under punkt 1 har revisjonen i rapporten påpekt at rapporteringen til bystyret har vesentlige svakheter (jf. svar over og punkt 3.6 i rapporten)



# Vedlegg 3: Revisjonskriterier

## Internkontroll

I følge kommuneloven skal byrådet påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtak som er truffet blir iverksatt. Byrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (§ 20.2).

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) fremgår det at selv om kommunerådet etter kommuneloven ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av disse organers ledelsesansvar. Det blir videre pekt på at det er i samsvar med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. Videre går det frem at internkontroll i videste forstand defineres som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Det finnes flere rammeverk for hvordan man kan utarbeide et overordnet internkontrollsystem. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.<sup>14</sup> COSO-modellen består av hovedelementer som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll. Blant de viktigste elementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

Komponentene er gjensidig avhengige av hverandre, og likeverdige deler av et internkontrollsystem. Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidernes holdninger, etiske verdier og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påvirket av hvordan virksomheten er organisert, hvilken ledelsesfilosofi som gjelder og hvordan lederskapet blir praktisert.

Videre skal risikovurderinger sikre at de arbeidsprosessene som har høyest sannsynlighet for, og konsekvens av, svikt, feil eller mangler blir identifisert. Det er et mål at ledelsen skal ta hensyn til risikovurderingene i utformingen av internkontrollen, ved at man fokuserer og avgrenser internkontrollen til de arbeidsprosessene som har høyest risiko.

---

<sup>14</sup> Se norsk oversettelse i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

Kontrollaktivitetene er de tiltakene som blir iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverk, retningslinjer og krav til tjenesteutførelse, for å håndtere risiko avdekket i risikovurderingen, og for å bidra til at system og rutiner fungerer som forutsatt.

For å oppnå god internkontroll er det ifølge COSO-modellen også viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er nødvendig for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret de er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlinger eller endringer som er nødvendige for å oppnå god internkontroll, er også ledelsens oppfølging viktig. Resultater skal følges opp for å avdekke om de er i samsvar med virksomhetens strategier og planer.

De ulike elementene er oppsummert i tabellen under:

**Tabell: Oppsummering av sentrale elementer i COSO-modellen**

COSO Område	Beskrivelse	Praktiske eksempler
<b>Kontrollmiljø</b>	Fundamentet for god internkontroll. Organisering, ansvarsdeling, ledelsens holdning, adferd og definerte retningslinjer er utgangspunktet for god internkontroll.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retningslinjer, organisering, ansvars- og myndighetsfordeling</li> <li>Ressurser og kompetanse</li> <li>Samhandling</li> </ul>
<b>Risiko-vurdering</b>	Risikovurdering foretas på både overordnet og detaljert plan. Konkrete handlinger iverksettes for å møte risikoen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fastsette mål</li> <li>Identifisere risiko</li> <li>Vurdere og prioritere risiko</li> <li>Håndtere risiko</li> </ul>
<b>Kontroll-aktiviteter</b>	Kontrollaktiviteter etableres for å sikre at retningslinjer, regelverk andre krav etterleves i praksis. Etableres for å redusere risiko og unngå uønsket adferd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Retningslinjer, prosedyrer og rutiner</li> <li>Nøkkelkontroller, detaljerte kontrollaktiviteter som møter identifisert risiko</li> <li>Systemstøtte og IT-kontroller</li> </ul>
<b>Informasjon og kommunikasjon</b>	Det må legges til rette for effektiv kommunikasjon, informasjonsdeling og rapportering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapportering oppover</li> <li>Kommunikasjon nedover / oppover / til siden</li> <li>IT-systemstøtte for effektiv kommunikasjonsflyt</li> </ul>
<b>Oppfølging</b>	Ledelsen må etablere mekanismer for å følge opp at internkontrollen fungerer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Løpende oppfølging</li> <li>Evalueringer</li> <li>Korrigerende tiltak ved avvik</li> </ul>

Det er ikke et krav at internkontrollsystemet i kommunen skal være basert på COSO-modellen, men modellen representerer et sett med hovedelementer som bør inngå i en overordnet vurdering av internkontroll. Det er også viktig at internkontrollen tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I dette prosjektet er modellen benyttet som et retningsgivende rammeverk for god internkontroll.

### Arkivplikt

Arkivlovens formål (§1) er å sikre arkiv, det vil si dokument som blir til som ledd i virksomheten, som har mulig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at de kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

I arkivloven § 2 blir ulike begrep definert som følger:

- «a. dokument: ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring

- b. Arkiv: dokument som vert til som lekk i ei verksemd.
- c. Statleg arkiv: arkiv skapt av statleg organ.
- d. Kommunalt arkiv: arkiv skapt av fylkeskommunalt eller kommunalt organ.
- e. Offentleg arkiv: statleg eller kommunalt arkiv.
- f. Privat arkiv: arkiv som ikkje er offentleg arkiv.
- g. Offentleg organ: statleg, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller eining.»

I forskrift om offentlege arkiv § 3-18 går det frem at «med arkivavgrensing er meint at dokument som fell inn under definisjonen av arkiv i § 2 i arkivlova, men som verken er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon, blir halde utanfor eller fjerna frå arkivet.»

I følge Arkivhåndboken for offentlig forvaltning (Fonnes:2010 s. 160) går arkivplikten for dokumenter lenger enn journalføringsplikten, og inntre når et dokument er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon.

## Eierskapsforvaltning

### KS sine retningslinjer for eierstyring

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet et sett med anbefalinger<sup>15</sup> for hvordan kommunale eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunen bør etablere. Innledningsvis går det frem at det er kommunestyret som har det overordnede ansvaret selv om deler av virksomheten er lagt ut i selskap. Det blir presisert at det derfor er viktig å opprettholde god folkevalgt styring som blir definert av fire standarder<sup>16</sup>: pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre. Videre går det frem at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte<sup>17</sup>. KS skriver videre:

*For at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte, og at den gis en bred og helhetlig politisk prosess. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen.<sup>18</sup>*

I den sist oppdaterte versjonen (2015) omtaler KS 21 tema med tilhørende anbefalinger. Anbefalingene er knyttet til følgende områder:

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2. Vurdering og valg av selskapsform
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosmhet
4. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
5. Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter
6. Eiermøter
7. Eierorganets sammensetning og funksjon
8. Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter
9. Sammensetningen av styret
10. Valgkomite og styreutnevnelser
11. Kjønnsmessig balanse i styrene
12. Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene
13. Styresammensetning i konsernmodell
14. Oppnevning av vararepresentanter
15. Habilitetsvurderinger
16. Godtgjøring av styreverv
17. Registrering av styreverv

<sup>15</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015)

<sup>16</sup> Baldersheim og Rose 2011

<sup>17</sup> NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

<sup>18</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015) s.7

18. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer
20. Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll

Av anbefalingene til KS går det frem at kommunen, som en del av sitt folkevalgtprogram, bør **gjennomføre obligatoriske kurs eller eierskapsseminarer** for alle folkevalgte i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for selskapene kommunen har eierandeler i. På denne måten får de folkevalgte innsikt i de ulike rollene man har som folkevalgt, som styremedlem eller som medlem av representantskap eller generalforsamling. Videre anbefales det at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet gjennom opplæring eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i løpet av de første seks månedene og etter to år. Dette for å blant annet gi nytt kommunestyre oversikt over status for selskapene tidlig i perioden.

Kommunestyrene bør fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap gjennom **årlig utarbeidelse av eierskapsmelding** for alle sine selskaper. Prinsippene bør være kommunisert og tilgjengelig for kommunens innbyggere i tillegg til selskapets organer, og gjenspeile selskapet sett i sammenheng med kommunens totale virksomhet. Som minimum bør eierskapsmeldingen inkludere fem hovedpunkter:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i AS og IKS
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene (herunder styringsdokumentene)
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk, osv.

Eierskapsmeldingen kan sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. I de tilfellene kommunen er medeier sammen med andre kommuner bør det utarbeides en felles eierskapsmelding for å sikre felles føringer fra eierne der dette er mulig.

Anbefalingen om **utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter** er sammensatt. Det skal utarbeides styringsdokumenter som vedtekter for aksjeselskaper og kommunale foretak, og selskapsavtale for IKS. Det er kommunestyret som skal utarbeide disse, og vedtektene/selskapsavtalen bør jevnlig bli revidert av kommunestyret. Kommunen bør i tillegg ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. Eierstrategiene skal sette en ytre ramme for selskapets styre og administrasjon sitt arbeid med å lage virksomhets- og forretningsstrategi innenfor eiernes rammer. Det er viktig at selskapene har betydelig spillerom innenfor rammene av eierstrategien. «*For å underbygge vedtektene/selskapsavtalen og regulere styringen kan det være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter*»<sup>19</sup>. Det er først og fremst eierne (de folkevalgte) som har behov for slike andre styringsdokumenter som skal være ment for å sikre bevisst eierstyring, men slike styringsdokumenter er ikke lovfestet.

For å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet anbefaler KS at det jevnlig blir **gjennomført eiermøter**. Det hender at eierne har behov for å diskutere strategier mellom seg uten at det blir truffet noen formelle beslutninger, og derfor bør dette kunne gjøres utenom generalforsamling/representantskapsmøter. Eiermøte er ment å være en uformell arena der det ikke bør legges føringer eller «gis signaler» som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Møtene er uforpliktende for eierne og selskapet.

Angående **eierorganets sammensetning og funksjon** anbefaler KS, avhengig av selskapets formål, som hovedregel at kommunestyret oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Dette vil bidra til å forenkle samhandling og kommunikasjonen mellom kommunestyret og eierorganet. Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at administrasjonen sitter i eierorganet. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene. For å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet bør det etableres

---

<sup>19</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015) s.12

forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet. Kommunikasjonsformene bør forankres i eierskapsmeldingen.

Ved **gjennomføring av generalforsamlinger** er det styret som skal kalle inn. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker. Styreleder og daglig leder har plikt til å delta.

Anbefalingen om **sammensetning av styret** trekker spesielt frem at det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet, samt at kommunen bør sikre opplæring av styremedlemmene. «*Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i*»<sup>20</sup>. Det bør tilstrebes en styresammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Videre må kommunen selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et viktig poeng er at styreverv er personlige verv der personen ikke skal representere noen av eierne, kun ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det vil si at man ikke representerer partier, kommunen eller andre interessenter, men heller ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer. Det presiseres at forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene kan være en viktig kompetanse som styret bør besitte. En annen vurdering som bør gjøres før man velger folkevalgte eller ansatte i kommunen til styreverv knytter seg til hyppigheten på inhabilitet i saksbehandling.

I forlengelsen av sammensetting av styrer går det frem at det bør vedtektsfestes bruk av **valgkomite ved styreutnevnelser** til kommunalt eide selskaper. Det bør vedtektsfestes fordi ordningen med valgkomite ikke er lovregulert. Leder av valgkomiteen bør velges av generalforsamlingen, og i de tilfeller det er flere eierkommuner i et selskap bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene. Det bør utarbeides retningslinjer som regulerer valgkomiteens arbeid. Videre bør valgkomiteen kommunisere med styret før forslag fremmes, og forslagene til valgkomiteen bør begrunne sine forslag. Hele styret bør ikke skiftes ut samtidig, men eier står fritt til å endre styresammensetningen.

Eierorganet bør tilstrebe **balansert kjønnsrepresentasjon** i styrene, og styremedlemmer behøver ikke være bosatt i kommunen. Det er eier sitt ansvar å sikre at styrene har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Videre bør eier anbefale styret å selv vurdere egen kompetanse jevnlig ut fra eiernes formål med selskapet. KS anbefaler at selskapsstyrene etablerer **rutiner for å sikre seg riktig kompetanse**:

- «Fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foreta egnevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.»<sup>21</sup>

Ordningen med numerisk **varastyremedlemmer** bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret, og styrene anbefales å etablere faste rutiner for **habilitetsvurdering** for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Det er viktig å huske på at inhabilitet også kan oppstå for styremedlemmer, slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre. Kommunen bør ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv, gjerne i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmeldingen. Diskusjonen bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorarer. Godtgjørelsene bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styrene blir anbefalt å gjøre en konkret vurdering av behovet for styreforsikring for styremedlemmene.

<sup>20</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015) s.16

<sup>21</sup> Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015) s.17

Alle som påtar seg styreverv for kommunale styreverv bør **registrere vervene** på [www.styrevervregisteret.no](http://www.styrevervregisteret.no).

Eier bør påse at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer **etiske retningslinjer** for selskapsdriften. Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med å drive et selskap, fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler.

### **Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse**

Den gjeldende utgaven av Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) ble gitt ut 30. oktober 2014. Formålet med anbefalingen er at selskaper som er notert på regulerte markeder i Norge skal ha eierstyring og selskapsledelse som klargjør rolledeling mellom aksjeeiere, styre og daglig ledelse utover det som følger av lovgivningen. Selskapene Bergen kommune har eierinteresser i omsettes ikke i det regulerte aksjemarkedet og er ikke pliktig til å følge disse anbefalingene, men Bergen kommunen viser i sin eiermelding til at det anbefales at NUES legges til grunn i det enkelte selskap kommunen har eierinteresser i så langt dette er relevant.

Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) er knyttet til følgende områder:

1. Redegjørelse for eierstyring og selskapsledelse
2. Virksomhet
3. Selskapskapital og utbytte
4. Likebehandling av aksjeeiere og transaksjoner med nærstående
5. Fri omsettelighet
6. Generalforsamling
7. Valgkomité
8. Bedriftsforsamling og styre, sammensetning og uavhengighet
9. Styrets arbeid
10. Risikostyring og intern kontroll
11. Godtgjørelse til styret
12. Godtgjørelse til ledende ansatte
13. Informasjon og kommunikasjon
14. Selskapsovertakelse
15. Revisor

### **Teori «Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi»**

I boken «Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi» (2011)<sup>22</sup> viser Resch-Knudsen til at en eierstrategi skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier med hvert selskap. Kommunen bør avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Vedtektene for AS og selskapsavtalen for IKS vil være de mest sentrale dokumentene, spesielt formålsparagrafen. Men i tillegg bør det bli utarbeidet en eierstrategi for det enkelte selskap. Denne strategien kan gjerne nedfelles i kommunens eiermelding. En eierstrategi skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapene vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. Gjennom motivet formuleres selskapets målsetting som i tillegg til motivet får følger for hvordan kommunen innretter sin eierstyring. Formålet med et selskap endrer seg over tid og må ses i sammenheng med motivet kommunen til enhver tid har for sitt eierskap. Kommunen bør handle dersom motivet og formålet ikke er omforent.

Kategorisering av motiver for eierskap basert på formålet og målet ved etablering av selskapet kan bidra til å tydeliggjøre kommunens målsetting med sine selskap. Målsetting ved etablering av selskapet skal gjenspeiles i selskapets formålsparagraf. Det er en grunnleggende forutsetning for bevisst eierstyring at kommunen formulerer en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap i sin eierskapspolitikk. Uavhengig av hvordan selskapet kategoriseres, hvorvidt det har finansielt, samfunnsmessig eller politisk formål, bør en eierstrategi kort beskrive den historiske bakgrunnen for eierinteressen i det aktuelle selskapet, samt de senere års utvikling i selskapet og rammer for

---

<sup>22</sup> «Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi», Kommuneforlaget 2011.

selskapets drift. Siden en eierstrategi er en politisk viljeserklæring og bør den derfor evalueres med jevne mellomrom.

Videre er det også viktig at kommunen etablerer en overordnet strategi for kommunens totale eierskapsportefølje sett i sammenheng med kommunens totale tjenesteproduksjon. Dersom kommunen eier et selskap med flere kommuner vil en felles eierstrategi gi selskapet signaler om hva eierne samlet vil med selskapet. Gjennom en slik felles strategi kan eierne uttrykke hvorfor den aktuelle organisasjonsformen er valgt, og hvordan de ønsker at ivaretagelsen av deres klart definerte formål med etableringen skal utøves.

### **Eierskapsmeldingen til Bergen kommune**

Bergen kommune vedtok i 2011 en eierskapsmelding for Bergen kommune<sup>23</sup>. Eierskapsmeldingen beskriver eierforholdet som kommunen har i ulike virksomheter og hvordan en ønsker å forvalte dette. I eierskapsmeldingen er det også gitt føringer for selskapene som kommunen forventer at selskapene skal følge opp. Byrådet har delt meldingen inn i syv kapitler.

Bystyret fattet 18 vedtak i forbindelse med behandling av saken om eierskapsmeldingen:

1. «Bystyret vedtar eierskapsmeldingen. Bystyret slutter seg til den fremtidige håndteringen av kommunens eierskap i de ulike virksomheter slik som omtalt i meldingen.
2. Bystyret deler byrådets betraktninger omkring forvaltningen av det kommunale eierskapet, og gir sin tilslutning til de prinsipper og formål som defineres for eierskapet.
3. Bystyrerepresentanter, byråder og politiske sekretærer kan ikke velges inn på vegne av kommunen i bedriftsforsamlinger eller i styrene til aksjeselskaper der kommunen har eierinteresser, og dette uavhengig av kommunens eierandel. Dette skal også gjelde byråkrater som innenfor sitt saksområde har regulerende eller kontrollerende myndighet overfor selskapet, eller har til behandling saker av vesentlig betydning for selskapet. Dette for å unngå habilitets- og interessekonflikter.
4. Aktive bystyremedlemmer kan fortsatt velges inn i styrene i de kommunale foretakene og arbeidsmarkedsbedriftene. Forretningsutvalget foreslår styrekandidater til de kommunale foretakene og arbeidsmarkedsbedriftene.
5. Byrådet velger styremedlemmene og gjør en løpende vurdering av tjenestetiden for styremedlemmene. Ved utskifting av styremedlemmer skal det påses at hele styret ikke skiftes ut samtidig, men at det sikres en viss kontinuitet i styret. Styreleder skal velges av generalforsamlingen, og ikke av styret.
6. Bergen kommune vil tilstrebe en jevnere kjønnsbalanse i styrene. Det er en målsetning å få en 50/50 representasjon. Byrådet ønsker også å få frem flere kvinnelige styreledere. Byrådet vil imidlertid ikke benytte kvoteringsregler for å oppnå denne målsetningen.
7. Det skal utarbeides styreinstruks i alle selskaper der kommunen har minst negativ kontroll, dvs. der kommunens eierandel er på 33,33 % eller mer. Dette skal også gjelde for de kommunale foretakene. Det vises i den forbindelse til vedlagte mal på styreinstruks i meldingens kapittel VII som en veileder i dette arbeidet.
8. Heleide kommunale aksjeselskap fristilles fra dagens honorarreglement, med unntak av arbeidsmarkedsbedriftene. Byrådet delegeres myndighet til å fastsette honorar for styrepraesentanter i disse aksjeselskapene. Honorarets størrelse skal bl.a. reflektere det ansvar selskapets størrelse og kompleksitet innebærer, samt krav til styremedlemmenes kompetanse.
9. Det skal settes et nøkternt nivå på lederlønninger, pensjoner, styrehonorar og annen godtgjørelse i selskapene, og det skal være stor åpenhet rundt disse forholdene. Styret skal rapportere til eier på disse forholdene.
10. Styrene skal rapportere årlig om sitt arbeid med samfunnsansvar når det gjelder de største bedriftene, tilpasset Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse av 21. oktober 2010.

---

<sup>23</sup> Melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak, våren 2011. Bystyret, sak 169-11, 19.9.2011

11. Bergen kommune ønsker å innlede et samarbeid med relevante forskermiljø for å utrede status for kommunens selskapskontroll.
12. Selskapenes finansiering skal være tilpasset virksomhetens formål og omfang.
13. Det skal stilles et utbyttekrav på minimum 50 % til selskapene som er definert til å ha et finansielt formål, med mindre særlige forhold ved virksomheten skulle tilsi noe annet.
14. Det skal etableres et bergensk "rainy day fund" hvor det er en ambisjon at det skal bygges opp fondskapital der utbytter fra selskapene skal avsettes og benyttes etter et nærmere angitt regelverk, til å møte fremtidige utfordringer i kommunen. Det vil bli arbeidet videre med modeller for å realisere et slikt fond.
15. Bergen kommune skal tilstrebe størst mulig åpenhet vedrørende alle forhold omkring kommunens eierskap.
16. Kommunale foretak er pliktig til å følge Arkivloven med forskrifter. I andre selskaper hvor kommunen eier over 50 % oppfordres selskapene å vedta å følge arkivloven med forskrifter og avlevere sine arkiver til Bergen Byarkiv. I selskap hvor kommunen har mindre eierandel skal kommunens representanter også arbeide for at det gjøres tilsvarende vedtak.
17. Mindre selskaper der kommunen har en liten eierandel gjennomgås og vurderes avhendet i kommende bystyreperiode. Dette gjelder følgende selskaper:
  - Medilab AS, Vikafjellsvegen AL, Bergen og Omland Fiskerihavn AS, Biblioteksentralen AL, Rehabiliteringssenteret AiR AS, Novel Diagnostics ASA og Nordiag ASA.
18. Bystyret ber byrådet legge frem en sak som belyser de utfordringer som Bergen Tomteselskap AS står overfor i forhold til endrete rammebetingelser. I en slik utredning bør det fremkomme om selskapet skal få tildelt andre oppgaver enn det som er nedfelt i dagens vedtekter for selskapet.»

I kapittel I av eierskapsmeldingen går det frem at meldingen skal gi styrer med styreledere og direktører de nødvendige signaler fra sin eier til at strategi og veivalg man må gjøre i hvert styreverv. På bakgrunn av formålsdefinisjonen av selskapene er det stilt opp konkrete målekriterier for hvert enkelt selskap, og disse følges opp ved at selskapene rapporterer inn måloppnåelse hvert år til bystyret. Videre er det satt tydelige utbyttekrav til selskapene som har finansielt formål. Byrådet har fått delegert myndighet til å foreta valg av styremedlemmer i aksjeselskaper som kommunen har eierinteresser i. Det går frem av eierskapsmeldingen at når den er vedtatt vil Bergen kommune ha en konkretisert strategi for sitt eierskap. Tidligere har selskapenes strategiske mål i stor grad vært utformet av bedriftene selv. Byrådet mener det er viktig at kommunen som eier definerer selskapenes hovedmålsetninger. Styrenes oppgave blir å videreutvikle strategien og arbeide for å realisere selskapenes formål.

Eierskapsmeldingen benytter en formålsbestemt inndeling av eierskapet i kommunen, der de deles inn etter finansielt, politisk eller samfunnsmessig formål. For selskapene med finansielt formål er hovedformålet med eierskapet å oppnå markedsmessig avkastning på egenkapitalen. Disse selskapene kan likevel ha virksomhet på områder av stor politisk betydning, men dette blir da ivaretatt gjennom blant annet konsesjoner, og ikke eierskapet. Selskapene med samfunnsmessig formål er vurdert som et gjennomføringsorgan for samfunnsmessige oppgaver, og det er ingen forventning om egenkapitalavkastning. Likevel vil det bli stilt krav fra eier og det forventes en effektiv drift med god utnyttelse av selskapets ressurser. De bedriftene som kommunen av utelukkende politiske årsaker er engasjert i, og der realisering av selskapenes formål vanskelig gjennomføres uten politiske prioriteringer og engasjement, har et politisk formål. Heller ikke i disse selskapene har egenkapitalavkastning et selvstendig fokus. Selskapene med samfunnsmessig formål skal ivareta oppgaver knyttet til helsesektoren, samferdselssektoren og annen kritisk infrastruktur, mens selskapene med politisk formål skal fremme prioriterte politikkområder og være en motor i utviklingen på bestemte satsingsområder, som bl.a. kulturfeltet.



Kommunen, som eier, bør avklare sitt ståsted i forhold til de ulike selskaper en har eierdeler i og definere sine forventninger. Eiermålsetninger må kommuniseres klart for å sikre forutsigbarhet for selskapenes virksomhet. Selskapets styre og administrasjon er ansvarlig for å legge opp virksomhets- og



**Figur 16: Fra Bergen kommune sin eierskapsmelding**

forretningsstrategi innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier. Den ytre rammen er eierstrategien, og innenfor denne skal selskapet ha betydelig spillerom. Hvorvidt kommunen fremdeles skal være eier i et selskap er det mest fundamentale eierspørsmålet, og kommunen bør løpende foreta evalueringer av sitt eierskap. Så lenge kommunen beslutter å være eier må strategien for eierskapet konkretiseres. Selskapenes formålsparagraf vil tegne opp en ytre ramme, samt generalforsamlingsvedtak vil kunne gi instruksjoner om eiers krav og forventninger. I tillegg er den løpende kommunikasjon mellom eier og styret også viktig. Eierstrategien er en politisk viljeserklæring som bør evalueres med jevne mellomrom. Når eierstrategien har konkludert med at formålet med et eierskap er å ivareta politiske eller samfunnsmessige mål er det viktig å synliggjøre for beslutningstakere at slike prioriteringer har kostnader som ikke oppstår som følge av rene driftsmessige konsekvenser. Dersom dette ikke blir synliggjort, innskrenkes de politiske prioriteringsmulighetene. Eierskapsmeldingen fremsetter et vilkår for å forsvare ikke-økonomiske mål, at samfunnsmessig nytte må være større enn økonomisk kostnad.

Kommunen skal formulere en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap, der det beskrives hva kommunen vil oppnå som eier.

Bergen kommune anbefaler at alle selskaper som kommunen har eierdeler i legger Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) til grunn, så langt det er relevant. Prinsippet med anbefalingen er «følg eller forklar», der selskapene redegjør for hvordan de har innrettet seg i forhold til anbefalingens enkelte punkter, og forklarer eventuelt hvorfor og hvordan selskapet har innrettet seg på en annen måte.

Bergen kommune har etablert ti prinsipper for godt eierskap:

1. Aksjonærer skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap i selskapene.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamling
4. Kommunen vil sette opp resultatmål for selskapene. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

Videre har eierskapsmeldingen en rekke krav og/eller anbefalinger til eierstyring og til selskapene. Flere av kravene er allerede omtalt gjennom vedtaket med 18 punkter som ble gjort av bystyret i forbindelse med behandling av saken.

Videre fremgår det av eierskapsmeldingen at eierne skal kontrollere måloppnåelse basert på klare krav om realisering av målene, og holde styret ansvarlig for måloppnåelsen. Dersom styret ikke klarer å oppfylle de krav som eier har definert må styret og eier vurdere årsakene til at målene ikke ble nådd. Styret kan bli skiftet ut av generalforsamlingen ved manglende måloppnåelse. Eierkravene skal være klare og tydelige, ha en utforming som gjør at måloppnåelsen kan etterprøves, kravene må være realistiske, og kravene må sikre forutsigbarhet for selskapene. Kommunenes eiermyndighet skal utøves formelt i generalforsamlingen. Kommunen skal ikke involvere seg i virksomhetens daglige drift. Det ligger til generalforsamlingen å foreta en avveining mellom hensyn til styrets og den daglige ledelses handlingsrom og eierens ønske om å begrense dette. Kommunen har delegert generalforsamlingsfullmakten til byrådet, som igjen har delegert denne til ansvarlig byråd.

Det går frem av eierskapsmeldingen at styrene skal profesjonaliseres og det er viktig at de fungerer godt som et kollegialt organ. Det skal etableres et eget register med kompetente styrekandidater under eierskapsseksjonen. Det er byrådet som velger styremedlemmer til aksjeselskap som kommunen har eierinteresser i. Det er forventet at styret:

- Skal være en ressursbase som tilfører innsikt og kunnskap på de områder som er viktige for virksomhetens utvikling, vekst og lønnsomhet.
- Bør ha juridisk kompetanse.
- Forstår virksomheten som selskapet bedriver.
- Solid bransjekunnskap fra den sektoren som virksomheten opererer i.
- Har god kjennskap til offentlig forvaltning og politikkutøvelse.
- For kommersielle virksomheter har styremedlemmer med erfaring fra næringsvirksomhet.
- Består av medlemmer som har tilstrekkelig tid til å utføre styrevervet.
- Har en god kjønnsfordeling.
- Er satt sammen slik at de kan handle uavhengig av særinteresser.
- Er en god diskusjonspartner og støttespiller for virksomhetens ledelse.
- Kontrollerer ledelsens arbeid ut fra gitte målsetninger.
- Har en uavhengig rolle overfor ledelsen i selskapet.

Som ledd i profesjonaliseringen går det videre frem av eierskapsmeldingen at det er det ønskelig at styrene foretar en årlig styreevaluering som inkluderer en vurdering av styrets sammensetning og måten styret fungerer på (både individuelt og som gruppe) i forhold til de mål som er satt for arbeidet. I tillegg til dette bør eierne vurdere styrets arbeid og hvordan samarbeidet i styret fungerer, samt evaluere samarbeidet mellom styret og den administrative ledelsen. I de tilfeller det er flere eier bør hovedregelen være at en valgkomité sikrer et hensiktsmessig organ for vurderinger. Styrene bør arbeide målrettet med å heve kompetansen blant styremedlemmene. Som eier bør Bergen kommune med jevne mellomrom ta sikte på å avholde styreseminar for nye styremedlemmer for å informere styret om dets oppgaver, plikter og ansvar. Videre skal Bergen kommune legge opp til en årlig samling med alle styremedlemmene som er oppnevnt av kommunen, i et felles møte for å presentere de krav og tanker eier har til sine styremedlemmer. I disse møtene er det også ønskelig å få innspill fra styremedlemmene og dialog rundt utfordringer styremedlemmene opplever.

Det går også frem av eierskapsmeldingen at styrene bør klargjøre selskapenes verdigrunnlag og deretter utforme retningslinjer for etikk og samfunnsansvar i samsvar med verdigrunnlaget. Styrene bør rapportere årlig om sitt arbeid med samfunnsansvar, og det er forventet at samfunnsansvaret gjenspeiles i kontraktsforhold og i avtaler med underleverandører. Styret bør utarbeide en instruks for

dagligledelse som klargjør de plikter, fullmakter og ansvar som daglig leder har etter de regler som gjelder for virksomheten. Styrene vil bli målt etter de grep som blir tatt for å finne konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår for ledere, uten å være lønnsledende. Det skal være åpenhet om ledernes lønnsvilkår, og styret skal rapportere på disse forholdene.

I løpet av året er det forventet at det er en dialog mellom eier og virksomheten om saker som anses viktige og prinsipielle. Slik oppfølging bør være strukturert og gjerne i form av årlige evalueringsmøter for aksjeselskapene. Heleide kommunale selskap har plikt til å følge deler av arkivloven med forskrift som en forutsetning for å kunne oppfylle plikter etter offentlighetsloven.

I Bergen kommune sin eierskapsmelding går det frem at kommunen ønsker å være en aktiv, forutsigbar, langsiktig, profesjonell, og kravstor eier som setter tydelige forventninger. Eierskapsmeldingen skal rulleres hvert fjerde år, og det fremgår at kommunen jevnlig bør evaluere eierstrategien kommunen har etablert. Kommunen skal ifølge eierskapsmeldingen formulere en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap, der det beskrives hva kommunen vil oppnå som eier.

### Politiske vedtak i Bergen kommunen vedrørende den overordnede eierskapsforvaltningen

Dokument/sak	Innhold
Eierskapsmelding Bystyresak 169-11	Det er i selve dokumentet formulert en rekke krav og anbefalinger til kommunens eierskapsforvaltning (se over).
Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold.  Byrådssak 1302-12	Hovedtrekkene for ansvarsdelingen knyttet til eierskapsforvaltningen er skissert, med en henvisning til at nærmere avklaring av arbeidsdeling bør avklares.
Oppfølging av aksjeselskap der kommunen har vesentlige eierinteresser  Bystyresak 74-08	Bystyret vedtok i sak 74-08 at byrådet skal fremlegge sak til bystyret som fremmer forslag til ulike mål og målekriterier for det enkelte aksjeselskap, og som skal danne grunnlag for en grundigere og mer systematisk oppfølging av kommunens eierinteresser i aksjeselskaper.
Byrådssak 93/09  Bystyresak 75-09	I byrådssak 93/09 foreslår byrådet krav til avkastning, utbytte og målekriterier for BKK AS, BIR AS, Bergen Tomteselskap AS, Fløibanen AS og Bergen Kino AS.  Bystyret vedtok i sak 75-09 byrådets forslag til oppfølging av kommunens eierskap, herunder krav til avkastning, utbytte og målekriterier. Videre vedtok bystyret at byrådet årlig i en samlet sak rapporterer om resultater og utvikling i aksjeselskap der kommunen er eier. Det skal gis en oversikt over nøkkeltall og styrets sammensetning for samtlige selskap, men kun vurderinger og analyser for de selskap som beløpsmessig representerer vesentlige verdier for kommunen.

# Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Lov om kommuner og fylkeskommuner, LOV-1992-09-25-107, sist endret 01.07.2016
- Lov om arkiv, LOV-1992-12-04-126, sist endret 01.07.2015
- Forskrift om offentlige arkiv, FOR-1998-12-11-1193, sist endret 11.12.2015

## Dokumenter fra Bergen kommune

- Melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak, våren 2011. Bystyresak 169-11. 19.9.2011
- Bergen kommunes eierskapsoppfølging i selskaper – ansvarsforhold. Byrådssak 1302-12
- Bergen kommunes eierinteresser i aksjeselskap – Eierskapsrapportering. Bystyresak 74-08
- Oppfølging av aksjeselskap der kommunen har vesentlige eierinteresser – mål og målekriterier. Bystyresak 75-09
- Årsregnskap for 2009 m/kommentarer for Bergen kommunes største porteføljebedrifter. Bystyresak 291-10, 29.11.10
- Mål- og målekriterier for 2010 m/kommentarer for Bergen kommunes største porteføljebedrifter. Bystyresak 44-12, 20.2.12
- Årsregnskap for 2011 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter. Bystyresak 295-12. 26.11.12
- Årsregnskap for 2012 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter. Bystyresak 18-14. 22.1.14
- Årsregnskap for 2013 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter. Bystyresak 22-15. 28.1.15
- Årsregnskap for 2014 m/oppfølging av mål og målekriterier for Bergen kommunes største porteføljebedrifter. Bystyresak 299-15. 25.11.15
- Revidering av mål og målekriterier for aksjeselskap der Bergen kommune har vesentlige eierinteresser. Bystyresak 107-15. 29.4.15
- Fullmakter for byråd for finans, eiendom og eierskap. Byrådssak 1015-16. 14.1.16.
- Årsoppdrag for eierskapsseksjonen for 2016
- Risikovurdering av eierskapsseksjonen, kommunaldirektøren. 2016
- Risikovurdering av eierskapsseksjonen, eierskapsseksjonen. 2015-2016
- Prinsipper for deltakelse i og oppnevning av kommunens representanter i styre, råd og utvalg. Bystyresak 239-15. 21.10.2015

## Andre kilder

- Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, KS, 2015
- Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF)
- Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, NUES, 2014
- Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi», Resch-Knudsen. Kommuneforlaget, 2011
- NIBR-rapport 2015:1, Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap
- Arkivhåndboken for offentlig forvaltning. Fonnes, I., 2010. Oslo: Kommuneforlaget, s. 160

# Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.