



Saksfremlegg

Utvalgssak	Utvalgsnavn	Møtedato
77/16	Nordreisa kommunestyre	13.10.2016

Eierskapsmelding Nordreisa kommune

Vedlegg

- 1 Forslag til eierskapsmelding Nordreisa kommune
- 2 Oversikt over selskap
- 3 Om eierstyring
- 4 Selskapsformer
- 5 KS anbefalinger eierstyring

Saksprotokoll i Nordreisa kommunestyre - 13.10.2016

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

- Nordreisa kommunestyre vedtar eierskapsstrategien med vedlegg som kommunens verktøy for aktiv eierstyring.
- Eierskapsstrategien rulleres hver 4 år.
- Virksomheter kommunen har eierinteresser i skal rapportere om deres situasjon etter vedtatt mal innen 30.06 hver år.

Rådmannens innstilling

- Nordreisa kommunestyre vedtar eierskapsstrategien med vedlegg som kommunens verktøy for aktiv eierstyring.
- Eierskapsstrategien rulleres hver 4 år.
- Virksomheter kommunen har eierinteresser i skal rapportere om deres situasjon etter vedtatt mal innen 30.06 hver år.

Saksopplysninger

Rådmannsutvalget i Nord-Troms besluttet under rådmannsmøtet 26-27. januar 2015 å få utarbeidet eierskapsmeldinger for regionen. Rådmannsutvalget fattet dermed følgende vedtak:

Einar Pedersen snakker med Gunn Andersen (leder Kåfjord kommune, saksanmerkning) som inviterer arbeidsgruppen (se nedenfor) til møte for å revitalisere denne saken. Innkalling til møte sendes arbeidsgruppen med kopi til RU. Arbeidsgruppen består av;

- *Viggo Jørn Dahle, Lyngen*
- *Willy Ørnebakk, Storfjord*
- *Gunn Andersen, Kåfjord*
- *Magnar Solbakken, Skjervøy*
- *Rita Toresen, Nordreisa*
- *Frank Pedersen, Kvæningen*

Fra oppdraget ble gitt av rådmannsutvalget frem til forslag foreligger har arbeidsgruppen endret seg. Medlemmer har underveis blitt byttet ut, og noen av deltakerne har kortere fartstid enn andre som aktive samarbeidsparter i arbeidet. Sluttproduktet er som leveres mener vi er både informativ og strukturert, og den gir en start for oppdragsgiverne våre på hvordan kommuner kan utvikle seg til å bli strategiske og aktive eiere av virksomheter i regionen og omegn. Arbeidsgruppa som leverer slutforslaget til eierskapsmeldinger har bestått av følgende;

- Rita Toresen, Nordreisa
- Jan Inge Karlsen, Kvæningen
- Espen Li, Skjervøy
- Hilde Johnsen, Storfjord
- Gunn Andersen, Kåfjord

Lyngen kommune vedtok sin eierskapsmelding desember 2015 og har etter den tid ikke deltatt i det avsluttende arbeid med å få frem sluttproduktet for eierskapsmeldinger i Nord-Troms.

Eierskapsmeldingen som forelegges kommunene omfatter ikke interkommunale samarbeidsformer, da dette ikke er selvstendige juridiske enheter.

Vurdering

Arbeidsgruppa har brukt vel 1 år på å ferdigstille et omforent utkast til eierskapsmelding for kommunen i regionen. Oppstartsmøtet for arbeidet ble ikke før 17.08.15, og avsluttende møte ble gjennomført 22.09.16.

Arbeidsgruppa har forsøkt å gi en grundig gjennomgang av tematikken rundt dette med offentlig eierskap, og vi leverer et arbeid som kan forstås som en folkevalgtopplæring i det å være en offentlig eier av ulike typer selskap. Arbeidsgruppa vil foreslå et eierskap bør inngå som et særskilt tema under folkevalgtopplæringen. KS har gode verktøy og juridisk kompetanse til gjennomføringen.

Det er viktig at kommunene tar stilling til sitt eierskap, og hva de vil oppnå med å eie et selskap/en organisasjon. Slik kommunen driver sin eierstyring i dag blir selskapene noe «privat», og hvor kommunene som eiere sjelden etterspør informasjon om utviklingen og framtidsutsikter for virksomhetene.

Anbefalinger fra arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa er av den oppfatning av at eierskapsstrategien bør rulleres en gang per valgperiode, det vil si hvert 4. år.

Selve eierskapsmeldinga skal være enkel, kortfattet og oversiktlig. Det skal legges ved bilag som gir informasjon om ulike selskapsformer. Videre legges KS sine anbefalinger for offentlig eierskap som bilag, da dette kan være nyttig for våre folkevalgte å reflektere over.

Hver enkelt kommune skal ha egne oversikter over hvilke selskap de har eierinteresser i, og da fordelt på om dette dreier seg om aksjeselskap, interkommunalt selskap, delt ansvar eller begrensa ansvar, samvirkeforetak, eller stiftelser.

Det legges ved et eget forslag på rapporteringsskjema/mal som sende de ulike virksomheter den enkelte kommune har eierinteresser i. Dette skjema skal den enkelte bedrift/virksomhet sende til kommunen hvert år innen 30.06. På bakgrunn av denne rapporteringen kan kommunestyre invitere inn bedrifter til informasjonsmøter/orientering, ut fra blant annet interesse for utvikling og framtidsutsikter, økonomiske situasjon eller kun for generell statusinformasjon.

Arbeidsgruppa anbefaler at eierskapsmeldinger skal fremlegges i kommunestyrenes høstmøter (oktober), etter at rapportene har kommet inn fra virksomhetene vi har eierinteresser i.

EIERSKAPSMELDING

Nordreisa kommune



Vedtatt i Nordreisa kommunestyre, sak **XX/16** den **00.00.2016**

Nord-Troms kommunenes eierskapsstrategi

Folkevalgtopplæring

Det er viktig at våre folkevalgte får innsikt i de ulike roller man har som folkevalgt og i mange tilfeller også som styremedlem og representantskapsmedlem. Kommunens folkevalgte må ha en bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Ordfører har en særstilling som bindeledd mellom selskapene og kommunestyret, og dette bør derfor også inngå i folkevalgtopplæringen. I samme forbindelse bør rådmannen med sin rolle og funksjon klargjøres for kommunestyret. Våre kommunestyre inkluderer denne opplæringen i sin folkevalgtopplæring i regi av KS.

For å styrke kompetanse og sikre informasjon til kommunestyrepolitikere bør det årlig, helst gjennom gjennomføring av eiermøter, gis informasjon om status for selskapene, drift og nøkkeltall.

Eierskapsmeldinger

Vi definerer eierskapsmelding som et overordnet politisk styringsdokument for virksomheter som er lagt til annet rettssubjekt, eget styre eller en vertskapskommune eller til et annet interkommunalt organ. Vi inkluderer interkommunalt samarbeid i eiermeldingen (selv om den primært skal ha fokus på selskaper).

Eiermeldingen skal inneholde følgende momenter:

1. Oversikt over kommunes virksomhet som er lagt til selskaper og samarbeid
2. Kommunale prinsipper for eierstyring
3. Overordnet strategi for selskapene kan drøftes hvis behov, evt. revisjon av selskapenes vedtekter (særlig ved nye selskaper og dersom selskap skal endre formål).

Eierskapsmeldingen skal sikre våre lokalpolitikere nødvendig informasjon og tydeliggjøre deres ansvar. Kommunestyret skal ikke gjennom eierskapsmeldingen detaljstyre selskapene, men bidra til å sikre samhandling og kommunikasjon mellom kommunen som eier og selskapene og omverdenen.

Revisjon av vedtekter

Dersom kommunestyret skal ivareta strategisk drift av selskaper må ordfører og/eller kommunestyre bidra til en klar og presis formulering av forventninger til selskapet. Kommunen som eier bør klargjøre sine forventninger til styret og selskapet gjennom selskapsstrategiene.

Det er eierne ansvar å sørge for at selskapet med begrenset ansvar har forsvarlig selskapskapital, og styrte har handleplikt dersom egenkapitalen blir for lav. Styret skal i henhold til aksjeloven foreslå utbytte innenfor de begrensninger aksjeloven setter for adgangen til å utdele utbytte. Det er derfor viktig at eierne har forventninger om en utbyttepolitikk som gjør at selskapets formål kan realiseres. På den anen side skal ikke selskaper akkumulere høyere egenkapital enn det som er nødvendig for å drifte forretningsmessig og for å oppnå eierne mål med virksomheten.

Vurdering av selskapsform

For kommunene er valg av selskapsform viktig i forhold til mulighet for politisk styring og kontroll. Videre vil selskapsform også ha betydning til markedsmessige forhold og evne til å ta risiko. Når en virksomhet skal yte tjenester til eierne i egenregi er ofte kommunale foretak og interkommunale selskap (IKS) hensiktsmessige organisasjonsformer.

Stiftelser som organisasjonsform bør kommunen være oppmerksom på. Kommune står fritt til å fastsette formål og stiftelsen er et selvstendig rettssubjekt. Men en stiftelse har likevel ingen eiere, og man kan derfor ikke fritt oppløse stiftelsen. Kommunen har heller ingen mulighet til å utøve eierstyring og opprette en økonomisk eierinteresse i de verdier som knyttes til en stiftelse.

Skille monopol og konkurransevirkosmhet

Nordreisa kommune skal påse at selskaper vi har eierinteresse i skiller ut virksomheter som driver i konkurranse med private fra monopolvirkosmhet for å unngå mistanke om rolleblanding. Unntak bør bare gjøres der det kan godtgjøres samdriftsfordeler som tilsier at man må ha felles organisering.

Innenfor energibransjen er selskapene pålagt å skille ut monopoldelen (nettvirkosmhet) der selskapet har mer enn 100.000 nettkunder, jmf energiloven.

Ved å skille i egne selskaper bidrar kommunen til at selskapene er utsatt for samme driftsrisiko som private, og man unngår mistanke om ulovlig offentlig støtte, krysssubsidierting og annen misbruk av markedsrett.

Mange offentlige selskaper er tildelt oppgaver i egenregi eller har enerett til å utføre visse oppgaver og har derfor monopol på noen tjenester samtidig som de konkurrerer på andre tjenester. Ett eksempel på slike monopolvirkosmheter er kommunale renovasjonsvirkosmheter. I utgangspunktet vil etterlevelse av selvkostprinsippet umuliggjøre krysssubsidierting og underprising av den del av virksomheten som konkurrerer med private. Slike selskaper er pliktig å føre eget selvkostregnskap. Kommunene bør ha et funksjonelt skille for å unngå mistanke om brudd på det relevante lovverket.

Tilsyn og kontroll

Kontrollutvalget skal på kommunestyrets vegne påse at det føres kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper, og skal sikres gode rammebetingelser slik at de har mulighet til å utøve sin funksjon på en god måte.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll som skal vedtas av kommunestyret. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse. Kommunestyret kan, innenfor kommunelovens bestemmelser, fastsette regler for selskapskontrollen, herunder hvilke dokumenter som uoppfordret skal sendes kontrollutvalget med angivelse av hvem denne plikten påhviler. Kontrollutvalget og kommunens revisor skal varsles når generalforsamling/representantskap og tilsvarende organer avholder møter, og de har rett til å være til stede på slike møter.

I kommentar til årsregnskapet skal kommunen opplyse om hvordan den samlede virksomheten i kommunen er organisert, med bl.a. om kommunen har opprettet kommunale

foretak, er deltaker i interkommunalt samarbeid eller deltakere i interkommunale selskaper eller har eierinteresser i aksjeselskaper.

Den enkelte kommune bør sammen med øvrige eiere avtale hvordan selskapskontrollen best kan samordnes mellom eierkommunene. Som orientering til kommunene og deres kontrollutvalg, bør selskapene med flere kommuner som eiere, opplyse i årsmeldingen om de selskapskontrollene som er gjennomført i løpet av året.

Kontrollutvalgets oppgave i forbindelse med selskapskontroll er todelt; en obligatorisk del som benevnes eierskapskontroll og en frivillig del som kan omfatte forvaltningsrevisjon. Det er opp til kommunestyret å avgjøre om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon som innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

Eierskapskontrollen har følgende to hovedfokus:

- Fører vår kommune kontroll med sine eierinteresser?
 - Har kommunen etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
 - Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?

- Utøves kommunens eierinteresser i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Eierskapskontroll innebærer en vurdering av eierskapsutøvelsen og forhold knyttet til rapportering og informasjonsflyt fra et eierperspektiv.

Eierrepresentasjon

Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene (eks. generalforsamling) og ikke gjennom styrene. Kommunene etablerer forutsigbar kommunikasjonsform mellom kommunestyret og eierorgan for sine AS og IKS. Dette bidrar til å sikre engasjement og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

Våre kommuner har som hovedregel oppnevning av ordfører til eierorganer. Dette bidrar til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyrene og eierorganet.

Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Dette vil etter kommuneloven være kommunestyret med mindre vedtektene sier noe annet. Ordfører eller andre kommunestyrepreretanter kan møte etter fullmakt og stemme på generalforsamling. Dette er mest hensiktsmessig når det er flere aksjonærer.

Medlemmer av et representantskap (IKS) er personlig medlemmer og i motsetning til aksjeloven tillates det ikke at andre møter etter fullmakt. Det bør derfor utnevnes vara for representantskapsmedlemmene. Leder av representantskapet bør ikke sitte som observatør i styret i interkommunale selskaper da dette er en uheldig sammenblanding som kan svekke tilliten til representantskapet som opptrer på vegne av eierne.

Eiermøter

Styreleder og daglig leder har plikt til å delta på generalforsamlingen i aksjeselskap. Andre styremedlemmer har rett, men ikke plikt. Revisor har rett til å være tilstede og noen ganger plikt når de saker som skal behandles gjør dette nødvendig.

For de interkommunale selskapene har styrets leder og daglig leder plikt til å være tilstede på representantskapsmøte. Dette gjelder ikke for revisor, men det anbefales å følge aksjelovens regler på dette punkt. Det anbefales at denne retten varsles uavhengig av organisasjonsform. Kommunestyrene ber om at det er obligatorisk deltakelse for både daglig leder, styrets leder og revisjon uavhengig av organisasjonsform. IKS-loven regulerer ikke eksplisitt fullmaktsforhold, men departementet har i et rundskriv, sak 05/3032 kommet til at fullmaktsordning ikke kan benyttes i interkommunale selskap.

I tillegg til generalforsamling/representantskap kan det arrangeres andre eiermøter. Det enkelte kommunestyre vurderer selv behov for, og hvordan slike eiermøter skal gjennomføres.

Profesjonelle styrer

Vi skal etterstrebe profesjonalitet i sine styrer. Å påta seg et styreverv i et aksjeselskap eller interkommunale selskap, er et personlig verv. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter, men ivaretar bedriftens interesser på best mulig måte sammen med resten av styret og ut fra selskapets formål. Det følger naturlig av at profesjonelt eierskapet utøves gjennom eierorgan.

Kommunene støtter seg til anbefaling fra KS om at man skal etterstrebe at styret opptrer kollegialt og at styremedlemmene samlet har den nødvendige kompetanse på plass. Faglig forankret styreoppnevning skaper trygghet, og styret kan opptre både som generalist og fagspesifikt. Dette innbefatter følgende:

Krav til kompetanse

- Kunnskap om aksjeloven, IKS-loven, kommuneloven, andre relevante lover, forskrifter og avtaler som har betydning for selskapets drift.
- Kunnskap om selskapets formål, vedtekter, organisasjon og historie.
- Kompetanse om private og kommunale regnskapsprinsipper, evne til å lese økonomiske utviklingstrekk og foreta nødvendige grep når nødvendig
- Kompetanse på offentlig forvaltning og de politiske og samfunnsmessige utfordringene til enhver tid.
- Spesialistkompetanse og erfaring på et eller flere områder som for eks. juss, økonomi, markedsføring, forvaltning, kommunalkunnskap, teknikk, HMS, ledelse, organisasjon.
- Ha kunnskap om trender og utviklingstrekk innenfor bransjen.
- Ha kunnskap om konkurrerende virksomheter

Krav til egenskaper

- Glede av, og vilje til å jobbe for, å oppnå gode resultater.
- Ha motivasjon av å få tilført kontinuerlig kompetanse.
- Ha mot til å stille kritiske spørsmål til daglig leder og andre i styret.
- Ha evne til å finne fram til løsninger som styret samlet kan gå for.
- Ha evne til å stille spørsmål uten å ha svaret
- Ha evne og vilje til å prioritere tid til arbeidet i styret.
- Høy integritet, herunder evnen til å tie om forretningsmessige transaksjoner og strategiske beslutninger.

- Ha evne til å akseptere at en ikke alltid tilhører flertallet og dersom noe går galt, frafalle behovet for å påpeke "Hva var det jeg sa"
- Ha evne til å gi selskapet et godt omdømme.
- Ha evne til å tilegne seg spesiell kompetanse om selskapet
- Akseptere at styreleder er styrets talsmann utad

Valgkomité for styreutnevning i AS og IKS

Kommunene har ansvar for å sikre et styre med nødvendig kompetanse til å lede selskapet i tråd med eiers formål. Kommunene velger sine styre ut fra at styret er et kollegialt organ og ut fra formelle krav til kompetanse og selskapets egenart.

Bruk av valgkomité bidrar til fokus på komplementær kompetanse og skape skille mellom eirestyring og eierorgan på den ene siden og styrets rolle som ansvarlige for selskapet på den andre. Ved AS og IKS er det eireorgan som utnevner styre. Vi skal i lys av dette benytte valgkomiteer der det er hensiktsmessig.

Kompetansevurdering av selskapsstyrer

Nord-Troms kommunene anbefaler at de ulike styrene etablerer rutiner for å sikre utvikling av nødvendig kompetanse, herunder fastsette styreinstruks, gi nødvendig opplæring, foreta egenrevaluering og fastsette årsplan for styrearbeidet.

Styresammensetning i konsernmodell

Vi fraråder at styret i morselskap sitter som styre for datterselskap. Dette fordi styret i morselskapet utgjør generalforsamling i datterselskap. Kommunestyret anbefaler videre at det i styre for monopol-datterselskap sitter et flertall av eksterne styremedlemmer. Dette slik at man unngår rolleblending, spesielt knyttet til anbud og habilitetsforhold.

Vararepresentanter i styre

For å sikre kontinuitet og kompetanse skal det i selskap vi er medeiere, i så lang mulig ved vararepresentasjon i styre, brukes numeriske vara (fremfor personlige vara).

Habilitet

Hvert kommunestyre har egen valgkomité som innstiller til kommunestyret ved valg av styrerepresentanter. Valgkomiteen skal ivareta habilitet ved vurdering av kandidater for styreverv.

Representasjon av begge kjønn i styrene

Kommunen skal tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styrene for å bedre utnytte eksisterende kompetanse i kommunen (regionen). Dersom vanskelig med slik rekruttering kan kommunen, gjerne sammen med samarbeidende kommuner, arrangere egne rekrutteringsseminarer.

Godtgjøring og registrering av styreverv

Godtgjørelsen for vervet bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet i og med at det er et personlig verv og dermed et personlig ansvar. Styreverv i aksjeselskap og IKS kan i motsetning til i kommunale foretak vurderes i forhold til strafferettslig og/eller økonomisk ansvar og bør godtgjøres særskilt.

Styreleder bør godtgjøres særskilt i forhold til styremedlemmene. Kommunen anbefaler at selskapene særskilt tegner styreforsikring for alle styremedlemmene i selskaper med begrenset ansvar.

Generalforsamlingen har ansvar for å fastsette godtgjøring til styremedlemmene.

Det er representantskapet som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i et IKS. Det er kommunestyret selv som fastsetter godtgjøringen til styret i kommunalt foretak.

Når det gjelder godtgjøring til representantskapet er det eierkommunene som bør fastsette og utbetale denne til sine medlemmer i representantskapet i interkommunale selskaper.

Dersom det blir gitt ut gaver jul eller ved andre anledninger fra selskapet til enkeltmedlemmer av representantskapet, bør en følge de regler som hjemkommunen har i sitt reglement vedrørende verdi ol. Styremedlemmer bør ikke omfattes av selskapets incentiv/bonusordninger da dette vil kunne påvirke deres uavhengighet.

Kommunene i Nord-Troms registrerer vervene for alle ansatte, også i frivillig sektor.

Kommunen er som folkevalgt organ avhengig av allmennhetens tillit når det gjelder både forvaltning og styring. Åpenhet rundt hvilke roller våre lokalpolitikere har i samfunnslivet er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Registrering i styrevervregisteret vil i seg selv skape økt bevissthet om de ulike rollene en lokalpolitiker har og herunder være til nytte ved vurdering av representantenes habilitetssituasjon.

Arbeidsgivertilhørighet

Vi anbefaler selskaper å knytte seg til en arbeidsgiverorganisasjon der det er naturlig. Uten tilknytning til en arbeidsgiverorganisasjon står selskapene utenfor det faglige nettverk og fellesskap som er en del av det tilbudet som følger med medlemskap i en seriøs arbeidsgiverorganisasjon. Medlemskap viser seg nyttig der det kan være behov for juridisk eller forhandlingsmessig bistand.

Etiske retningslinjer

Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med det å drive et selskap samfunnsansvarlig fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler. Vi mener at etiske retningslinjer bør utarbeides i det enkelte selskap. Det har betydning for både virksomhetens og kommunens omdømme.

Rådmannens/administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak

Saken er ikke aktuell for Nordreisa kommune all den tid vi ikke har organisert virksomheter som Kommunale Foretak (KF).

Prinsipielt stiller Nordreisa kommune seg bak tilrådommen fra KS til denne utfordringen.

De økonomiske rammene for foretakene er underlagt den ordinære kommunale budsjettvirksomhet som igjen ligger under rådmannens ansvar. Samtidig ledes foretaket av et styre og en daglig leder hvor førstnevnte utpekes direkte av kommunestyret. Daglig leder rapporterer til styret og rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor daglig leders disponeringer. Rådmannens instruksjonsmyndighet omfatter kun retten til å instruere daglig leder om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken.

Rådmannens behov for styring i forhold til kommunes samlede virksomhet ligger dermed i en gråsonerområde all den tid han formelt sett er avskåret fra foretakets drift. Det anbefales derfor at kommunestyrene ved opprettelse av foretak diskuterer administrasjonssjefens rolle og handlingsmuligheter overfor daglig leder.

Rådmannen, rådmannens stedfortreder og medlem av kommuneråd kan ikke velges til styret i kommunale foretak. Daglig leder er heller ikke valgbar til styret i det selskap han/hun er daglig leder for. Dette er for å styrke rådmannens kontroll med kommunale foretak.

Eierinteresser

En eierskapsmelding blir indirekte også et uttrykk for en eierstrategi. Eiermeldingen tar utgangspunkt i det at når kommunen etablerer eller er med på å etablere et selskap eller virksomhet er det for å oppnå noe, løse en oppgave eller skape et resultat.

Det er i all hovedsak to motiv for etablering av selskap:

Finansielt motivert/effektivisering/samfunnsøkonomisk

Når hovedformålet med eierskapet er å oppnå økonomiske resultater, defineres eierskapet som finansielt. Dette gjelder for selskaper som er forretningsmessig orientert og hvor eierne etterstreber bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Et finansielt eierskap kan videre grupperes i to underkategorier. Selv om formålet er å oppnå høyest mulig avkastning kan to ulike strategier legges til grunn. Enten kan eier ha en utviklings og vekststrategi for selskapet. I denne situasjonen kan eier være innstilt på å holde tilbake overskudd i selskapet for på sikt å oppnå en samlet sett bedre økonomisk avkastning. En annen finansiell strategi kan være en høstningsstrategi. Dersom selskapet er ferdig med vekstfasen og kapitalbehovet fremover er mindre, kan det vurderes om eier tar ut et større utbytte.

Politisk motivert/regionalpolitisk posisjonert

I de tilfeller der formålet med eierskapet er å ivareta eller utføre kommunale tjenester under politisk ansvar eller å posisjonere kommunen, defineres eierskapet som politisk. Eksempler på slik virksomhet som i dag er skilt ut som egne selskaper er å finne innen renovasjon, og innen sysselsetting av personer som ikke på ordinære vilkår kan ta del i arbeidslivet.

Eierskapsstrategi versus virksomhets- og forretningsstrategi

Det er flere ulike måter å forankre en eierstrategi på i selskapet. For det første vil selskapets formålsparagraf tegne opp en ytre ramme. I tillegg vil generalforsamlingsvedtak kunne gi instruksjoner om eiers krav og forventninger. Den løpende kommunikasjon mellom eier og styre er også viktig. Som det er pekt på kan formålet med kommunens eierskap spenne fra et finansielt eierskap, basert på avkastningsbetraktninger, til et politisk eierskap, med fokus på politisk måloppnåelse. Eierstrategien må tydelig ta stilling til slike spørsmål.

Eierne: Eierstrategi: Skal vi eie virksomheten?

Styret: Virksomhetsstrategi: Hvordan skal vi organisere/drifte virksomheten?

Administrasjon: Forretningsstrategi: Hvordan optimalisere driften og skape vekst?

En eierstrategi er en politisk viljeserklæring, og bør evalueres med jevne mellomrom. Det politiske flertallets tanker og vurderinger kan endres på samme måte som eksterne vilkår kan gi grunnlag for å endre eierstrategien. En grunnleggende forutsetning for en aktiv eierstyring er at en klar og presis eierstrategi formuleres for hvert enkelt selskap. Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier.

Oversikt over selskap

Selskap	Balanseverdi	Andeler	Eiere						
			1943 Kvæningen	1942 Nordreisa	1941 Skjervøy	1940 Kåfjord	1939 Storfjord	1938 Lyngen	Andre
Selskaper									
Ymber AS	60 000	10 aksjer, 16,66 %	X	X	X	X			Loppa, Kautokeino og Troms fylkeskommune
Avfallsservice AS	50 000	16,66 %	X	X	X	X	X	X	
Bredbåndsfylket Troms AS	16 000	16 000 aksjer	X	X	X	X	X	X	Troms fylkeskommune
Nord-Troms Museum AS		16,67 %	X	X	X	X	X	X	
Nordreisa arbeidssamvirke AS	100 000	10 aksjer, 100 %		X					
Nordtro AS	280 000	50,91 %		X					Troms fylkeskommune
Tromsprodukt AS	9 000	3,46 aksjer		X	X		X	X	Troms fylkeskommune, Tromsø kommune mf.
Halti Nasjonalparksenter AS		52 %		X					Statsskog, Ymber AS, Nord-Troms regionråd DA, m.f.
AS Tirb		0,01 %		X		X			Boreal Transport Nord AS,
Nord-Norsk hestesenter AS	1 500	3 aksjer		X					Målselv kommune, Troms fylkeskommune, mf.
Halti Kvenkultursenter IKS		40 %	X	X	X	X	X	X	Troms fylkeskommune
KomRev Nord IKS	93 735	1,94 %	X	X	X	X	X	X	Troms fylkeskommune, Tromsø kommune mf.
K-Sekretariatet IKS	18 221	2,14 %	X	X	X	X	X	X	Troms fylkeskommune, Tromsø kommune mf.
Interkommunalt arkiv Troms IKS (IKAT)		4,70 %	X	X	X	X	X	X	Troms fylkeskommune, mf.
Nord-Troms Regionsråd DA		16,66 %	X	X	X	X	X	X	
Stiftelse Krisesenteret for Tromsø og omeng		Medlem	X	X	X	X	X	X	
Stiftelsen Nybo	200 000			X					
Idelle organisasjoner									
Nord-Troms Bedriftshelsetjeneste (BHT)		Medlem	X	X	X	X		X	
KomOpp - Kommunenes opplæringskontor		Medlem	X	X	X	X	X	X	23 Kommuner i Troms, Troms fylkeskommune + noen private bedrifter
Kommunal landspensjonskasse Gjensidige forsikringsselskap	11 608 187	Medlem	X	X	X	X	X	X	Flere kommuner i både Troms og landet for øvrig.

OM EIERSTYRING

INNHold

1.1	Innledning.....	2
1.1.1	Bakgrunn for eierskapsmeldingen.....	2
1.1.2	Oppbygning av eierskapsmeldingen.....	2
1.2	Å eie er å ville, motiver for selskapsdannelse	2
1.2.1	Finansielt motivert	2
1.2.2	Politisk motivert	3
1.2.3	Effektivisering.....	3
1.2.4	Samfunnsøkonomisk motivert	3
1.2.5	Regionalpolitisk motivert	3
1.2.6	Blandingsformål.....	3
1.3	Selskapsformer	4
1.3.1	Kommunale foretak (KF).....	4
1.3.2	Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §§ 28 a-k.....	6
1.3.3	Samkommune, kommunelovens kap. 5 B.....	7
1.3.4	Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27	7
1.3.5	Interkommunale selskap (IKS)	8
1.3.6	Aksjeselskap (AS)	11
1.3.7	Allmennaksjeselskap (ASA).....	13
1.3.8	Samvirkeforetak/andelslag.....	13
1.3.9	Stiftelser	14
1.3.10	Ansvarlige selskap (ANS) og Delt ansvar (DA)	14
1.3.11	Sammendrag av de ulike organisasjonsformene	14

1.1 INNLEDNING

1.1.1 BAKGRUNN FOR EIERSKAPSMELDINGEN

Det er betydelige verdier og samfunnsoppgaver som blir forvaltet i kommunens selskap, stiftelser, foretak og gjennom ulike samarbeidsformer. Målet med eierskapsmeldingen er å gi en systematisert oversikt over alle selskaper som Nordreisa kommune har eierinteresser i samt drøfte kommunens ulike motiv for å opprette eller delta i selskap. Videre skal eierskapsmeldingen gi retningslinjer for kommunens eierstyring. Kommunen har også et kontroll- og tilsynsansvar overfor eierinteressene i de ulike selskapene.

For enkelthetsskyld brukes "selskaper" som en samlebetegnelse for aksjeselskaper, interkommunale selskaper, kommunale foretak og samarbeidsløsninger etter kommunelovene §§ 27 og 28.

Selskapenes strategiske mål blir i stor grad utformet av styrene i selskapene. Derfor er det viktig at kommunestyret overfor selskap med kommunale eierinteresser aktivt definerer og revurderer motiv, mål og forventninger. Styrets oppgaver er å arbeide for å videreutvikle strategien samt å realisere selskapets mål

1.1.2 OPPBYGNING AV EIERSKAPSMELDINGEN

Eierskapsmeldingen er delt inn i 5 deler. Del I drøfter de ulike motivene for selskapsdannelse samt presenterer de ulike selskapsformene. I del II gis det en definisjon av eierskapspolitikk og det fastsettes noen prinsipper for godt eierskap. Del III gir en samleoversikt over de ulike selskapene, mens del IV gir en nærmere presentasjon av hvert enkelt selskap. I del V er det lagt inn en handlingsplan for oppfølging av det kommunale eierskapet.

Dokumentet bygger på tilsvarende eierskapsmeldinger fra andre kommuner i tillegg til at KS eierforum sine anbefalinger for godt eierskap forsøkt hensyntatt i dokumentet.

1.2 Å EIE ER Å VILLE, MOTIVER FOR SELSKAPSDANNELSE

En eierstrategi for Nordreisa kommune sine selskaper vil gi retningslinjer for hva kommunen ønsker med selskapene. Strategien vil legge grunnlag for tydeligere retningslinjer til selskapet, for eksempel i forhold til utforming av vedtektene.

Denne eiermeldingen tar utgangspunkt i en alminnelig antakelse om at når kommunen etablerer et foretak eller selskap, eller går inn som medeier eller deltaker sammen med andre kommuner gjør kommunen det for å oppnå noe.

Hovedideen er at eierskapet deles inn i nedenstående motiv, og at kategoriene kan bidra til tydeliggjøre kommunens målsetning med selskapene.

1.2.1 FINANSIELT MOTIVERT

Dersom hovedformålet med eierskapet er å oppnå økonomiske resultater, defineres eierskapet som finansielt. Finansielt formål betyr ikke at eier har en kortsiktig horisont på sitt eierskap eller at eier ønsker å selge aksjene

i selskapet. Finansielt formål er naturlig for selskaper som er forretningsmessig orientert og hvor bedriftsøkonomiske lønnsomhetskriterier ligger til grunn for selskapenes arbeid. Avkastningsmålene for hvert enkelt selskap bør fastsettes ut fra selskapsspesifikke forhold.

Et aksjeselskap vil normalt være mest aktuelt når kommunen har et rent finansielt motiv for sitt eierskap. Er motivet politisk / strategisk må kommunen ha tilnærmet full kontroll med selskapet.

1.2.2 POLITISK MOTIVERT

Dersom formålet med eierskapet er å ivareta eller utføre kommunale kjerneoppgaver under politisk ansvar eller å posisjonere kommunen, defineres eierskapet som politisk. Ved politisk eierskap vil selskapet være et gjennomføringsorgan for politiske målsettinger, eierskapet vil ha karakter av en "strategisk" investering for kommunen. For offentlige eiere kan den samfunnsmessige verdiskapningen være formålet bak investeringen. Det er den samfunnsøkonomiske nytten som representerer det politiske elementet i eierskapet.

Eksempelvis vil eierskap i en attføringsbedrift være politisk motivert.

1.2.3 EFFEKTIVISERING

Selskapsdannelsen er motivert i at man ønsker å oppnå økt mengde av tjenester for de midler som er til disposisjon, og/eller høyere kvalitet på tjenestene. Eks. kan være interkommunalt samarbeid som gir muligheter for tjenester som enkelte kommuner ikke ville kunne klare like godt alene.

1.2.4 SAMFUNNSØKONOMISK MOTIVERT

Selskapsdannelsen er samfunnsøkonomisk motivert dersom formålet med kommunens deltakelse i selskapet er å oppnå totalt sett mer samfunnsøkonomisk gunstige resultater/gjennomføring av oppgaver. Her vil offentlig engasjement og styring i oppgaveløsningen stå sentralt.

1.2.5 REGIONALPOLITISK MOTIVERT

Dersom eierskapet er motivert ut i fra at selskapet styrker regionens muligheter og posisjon til å gjennomføre oppgaver i forhold til andre regioner og nasjonalt kan vi si at det er regionalpolitisk motivert. Her kan også posisjonering for å utløse statlige midler være en del av begrunnelsen.

1.2.6 BLANDINGSFORMÅL

Det kan tenkes selskaper som er opprettet med en blanding av flere motivasjoner. Valg av selskapsform vil kreve særlig omtanke i selskaper med blandingsformål. Et utgangspunkt bør være at jo større politisk betydning er virksomhet har, dess større bør den politiske innflytelsen være. I tilfeller med blandingsformål er det svært viktig at eieren (kommunestyret) gir selskapet så klare styringssignaler som mulig.

1.3 SELSKAPSFORMER

I de tilfellene der selskapsdannelse er aktuelt står kommunene i prinsippet fritt til selv å velge selskapsform. Før det avgjøres hvilken selskapsform som er mest formålstjenlig i forhold til de motiver kommunen har lagt til grunn for selskapsdannelsen, må det gjøres en rekke avveininger. Vurderingen må gjøres med tanke på at selskapsformen står i forhold til de oppgaver og funksjoner selskapet er tenkt å utføre, og hvilke rammebetingelser selskapet trenger.

Nedenfor presenteres de mest brukte selskapsformene, samt stiftelse.

1.3.1 KOMMUNALE FORETAK (KF)

Rettslig stilling og lovgivning:

Kommunale foretak er en del av kommunen som rettssubjekt og hjemlet i kommunelovens kapittel 11. Foretaket er ikke et eget selskap med rettslig eller økonomisk selvstendighet. Det kommunale foretaket er underlagt kommunestyret som øverste myndighet. Gjennom vedtektenes formålsbestemmelse fastsetter kommunestyret den virksomhet foretaket skal drive og den ytre rammen for styrets myndighet.

Kommunestyret kan gjennom vedtektene eller andre typer vedtak gi bindende pålegg for foretaket. Både stifting og oppløsning av kommunale foretak vedtas av kommunestyret.

Et kommunalt foretak er en utskilt og ganske frittstående del av kommunens forvaltning, men det er altså *ikke et eget rettssubjekt*. En konsekvens av dette er at foretaket som sådant ikke selv kan ha rettigheter og plikter, men at det er kommunen som er part i foretakets avtaler og som hefter for de forpliktelser foretaket påtar seg. Foretaket som sådant kan heller ikke ha partsstilling overfor domstoler eller andre myndigheter.

Selskapsformens egnethet:

Der kommunen ønsker å gi virksomheten en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen kan det etableres et styre som kommunalt foretak.

Reglene om kommunalt foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver. Organisasjonsformen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnmessige hensyn skal ivaretas. Det er imidlertid ikke begrensninger i selve loven med henhold til hvilke oppgaver kommunen kan legge inn i et kommunalt foretak.

Styrende organ:

Foretaket ledes av et styre og daglig leder. Dette er obligatoriske organer. Dersom ikke kommunestyret har delegert til annet organ å velge foretakets styre, er det kommunestyret selv som velger styremedlemmene, jf. kommunelovens § 62, 2. ledd. Valg av styre skjer etter reglene om forholdstallsvalg og flertallsvalg i kommunelovens § 36 og 38, jf. § 35 nr. 4.

Styret har et overordnet ansvar for organiseringen av foretakets virksomhet. Ledelsesansvaret gjelder ikke bare den forretningsmessige siden av virksomheten, men generelt forvaltningen av de verdier og oppgaver kommunen har lagt til foretaket. Det er styret og daglig leder som opptre utad på kommunens vegne. Forholdet mellom kommunestyret og styret er imidlertid i utgangspunktet det motsatte av det som ellers følger av kommuneloven; mens kommunestyret overfor kommunens øvrige nemder positivt må angi den myndighet

som delegeres, innebærer bestemmelsene om kommunale foretak at det er innskrenkninger i den normalkompetansen som følger av loven og foretakets formål som positivt må angis. Etter kommunelovens § 69 kan styrets selvstendige myndighet begrenses ved vedtektsbestemmelse som fastsetter at nærmere angitte saker må være godkjent av kommunestyret for å være bindende for kommunen. Det er styret i foretaket som ansetter daglig leder. Daglig leder står i et direkte underordnings- og ansvarsforhold til styret som igjen er underlagt kommunestyret.

Arbeidsgiveransvaret:

Daglig leder har det overordnede ansvaret for de ansatte i kommunale foretak. Kommunens overordnede arbeidsgiverpolitikk legger rammene også for kommunale foretak. Dette gjelder blant annet seniorpolitikk, likestilling, tariffområdet, kompetanseutvikling. Ved brudd i lønnsforhandlinger trer konserntankegangen inn, slik at et brudd oppstått i et foretak, får virkninger for hele det angjeldende området i kommunen. Foretaket kan være medlem av KS Bedrift.

Kommunens økonomisk ansvar og risiko:

Som en del av kommunen er foretaket underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Dette betyr at de kommunale budsjettene setter rammer for foretakets virksomhet, og styret er bundet av kommunens budsjett. Foretakets forpliktelser er kommunens forpliktelser, og kommunen er kontraktspart i de avtalene som foretaket inngår. Det vil ikke være snakk om å ta ut utbytte fra et KF. På dette området fungerer KF`et som en kommunal etat. Men i perioder med gode økonomiske resultater for foretaket vil det kunne overføres midler til å finansiere den øvrige virksomheten i kommunen.

Styring, tilsyn og kontroll:

Kommunens styrings- og kontrollmuligheter er flere og mer omfattende i kommunalt foretak enn i selvstendige selskaper. Av forskrift til Kommuneloven følger regler for årsbudsjett og økonomiplan, og krav til årsregnskap og årsberetning. Av forskriftene følger også regler om perioderapporter, samt krav om KOSTRA-rapportering. Kontrollutvalget skal behandle årsberetning og årsregnskap fra foretakene, før disse behandles av kommunestyret.

Kommunelovens bestemmelser om behandling av regnskapsmessig overskudd eller underskudd legger til grunn en konserntankegang og omfatter således også foretakene. Kommunale foretak har en selvstendig stilling i forhold til kommunens administrasjon. Det innebærer at rådmannen ikke har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor daglig leder. Rådmannen kan imidlertid instruere daglig leder om ikke å iverksette et tiltak eller en sak før kommunestyret har behandlet saken. Rådmannen har således mulighet for legge en slik sak frem for kommunestyret. I saker som foretakene fremmer til kommunestyret har rådmannen i medhold av kommuneloven § 23 ansvar for fullstendig saksbehandling.

Rådmannen skal følgelig også i disse sakene legge frem sin vurdering og innstilling til kommunestyret. Etter en lovendring 1.7.2013 gjelder den alminnelige bestemmelsen om møteoffentlighet i kommunelovens § 31 også for styremøtene i kommunale foretak.

Tabell 1. Rammer for utøvelse av eierskap i kommunale foretak KF

EIERSTYRING	KOMMENTAR
Regulert	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) Kapittel 11: Kommunalt og fylkeskommunalt foretak
Kommunestyret	Kommunestyret er overordnet til styret
Styret	Styret er underordnet kommunestyret. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og i andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret.
Rådmannen	Rådmannen kan instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. I saker som foretaket fremmer til kommunestyret har rådmannen i medhold av kommunelovens § 23 ansvar for fullstendig saksbehandling.
Vedtekter	Foretaket skal ha vedtekter som angir foretakets formål. I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitt saker må være godkjent av kommunestyret selv for å være bindende for kommunen.

Tabellen viser kommunens utøvelse av eierskap gjennom de formelle kanalene for eierstyring.

1.3.2 VERTSKOMMUNESAMARBEID ETTER KOMMUNELOVENS §§ 28 A-K

Rettslig stilling og lovgivning:

En kommune kan overlate utførelsen av offentlig myndighetsutøvelse til en vertskommune etter kommunelovens §§ 28 a-k hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

Vertskommuneløsningen er en mulighet til å samarbeide om offentlig myndighetsutøvelse. Det opprettes ikke er nytt organ eller rettssubjekt, men oppgaven blir delegert fra egen kommune til den aktuelle vertskommunen. Bakgrunnen for at lovgiver åpnet for delegasjon av offentligrettslig myndighet var behovet for økt samarbeid om kompetansekrevende tjenester og spesielt rettet mot de mindre kommunene.

Det skilles mellom to typer organisasjonsstrukturer innenfor vertskommunesamarbeidet.

1. Ved delegasjon av kompetanse som kommunestyret anser å være av ikke-prinsipiell karakter, opprettes et administrativt vertskommunesamarbeid etter § 28 b. Hver av de samarbeidende kommunene delegerer likelydende kompetanse fra eget kommunestyre til egen rådmann som igjen delegerer til rådmannen i vertskommunen.
2. På områder der kommunestyret anser tjenesten å være av prinsipiell betydning, skal det delegeres likelydende kompetanse til en felles folkevalgt nemd, jfr § 28 c. Rådmannen i vertskommunen forholder seg til nemda som fungerer som et lokaldemokratisk organ for samarbeidet. Nemda kan igjen delegerer til vertskommunens administrative myndighet å treffe vedtak i enkeltsaker eller type saker som ikke er av prinsipiell betydning. Vurdering av hvorvidt tjenesten er av prinsipiell eller ikke prinsipiell betydning, avgjøres av hvert enkelt kommunestyre.

For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale som vedtas av kommunestyret selv og vertskommunen skal orientere Fylkesmannen om etableringen av samarbeidet. Samarbeidsavtalen skal inneholde en rekke bestemmelser, jf. § 28 e, 2. ledd, herunder uttreden og avvikling av selskapet.

Vertskommunen står fritt til å organisere virksomheten den har fått delegert. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringmyndighet på områder som er underlagt samarbeidet.

1.3.3 SAMKOMMUNE, KOMMUNELOVENS KAP. 5 B

Kommuneloven har fått et nytt kapittel 5 B om en ny interkommunal samarbeidsmodell – samkommunemodellen. De nye bestemmelsene er tatt inn i §§ 28-2 a til 28-2 v.

Lovendringene trådte i kraft fra 1. juli 2012. Lovendringen innebærer ikke noe krav til omorganisering av allerede etablerte interkommunale samarbeidsordninger. Disse kan fortsette som før.

Samkommunemodellen er som vertskommunemodellen utformet for å gjøre det forsvarlig å overlate kommunale kjerneoppgaver med innslag av offentlig myndighetsutøvelse til et interkommunalt samarbeid.

Samkommunemodellen er likevel i større grad tilpasset samarbeid mellom flere kommuner og på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt.

Samkommunen er et eget rettssubjekt, og ikke en del av deltakerkommunenes virksomhet. Samkommunens øverste organ er samkommunestyret som blir valgt av og blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene. Hver kommune skal ha minst tre representanter i samkommunestyret. Samkommunestyret kan opprette underliggende folkevalgte organer. Samkommunen skal videre ha egen administrasjonssjef og egne ansatte.

Samarbeid i form av en samkommune innebærer at deltakerkommunene overfører oppgaver og avgjørelsesmyndighet til samkommunen. Loven legger ingen begrensninger på hvilke typer oppgaver og hvilken myndighet som kan overføres fra deltakerkommunene til samkommunen. Deltakerkommunene har ingen instruksjons- eller omgjøringsrett overfor vedtak som treffes i samkommunen. Det er samkommunen selv som vil være rettslig ansvarlig for sine faktiske handlinger og vedtak.

Samarbeidet skal bygge på en samarbeidsavtale. Loven stiller nærmere krav til hva en slik avtale som et minimum skal inneholde. Avtalen kan også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske. Samkommunen blir indirekte finansiert av deltakerkommunene. Den enkelte deltakerkommunen hefter ubegrenset for en andel av samkommunens forpliktelser.

Kommuneloven § 28-2 b om overføring av myndighet til samkommunen inneholder en ny generell bestemmelse som åpner for å overføre enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret selv eller andre kommunale organer, til samkommunen. Samkommunemodellen kan i likhet med vertskommunemodellen benyttes til ethvert samarbeid, med mindre den enkelte særlov avskjærer det.

1.3.4 INTERKOMMUNALT SAMARBEID ETTER KOMMUNELOVENS § 27

Rettslig stilling og lovgivning:

Lov om kommuner og fylkeskommuner § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner og/eller fylkeskommuner når samarbeidet er organisert med eget styre. Gjennom vedtektene kan det hjemles at et interkommunalt samarbeid gis ansvar og myndighet slik at det er et eget rettssubjekt.

Styrende organ:

Styret for interkommunalt samarbeid må tildeles en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet, men den må begrenses til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Styrets rolle og forhold til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene.

At det er begrenset hva slags myndighet som kan legges til et samarbeid etter kommunelovens § 27, avgrenser hvilke type oppgaver det er aktuelt å samarbeide om etter denne lovhjemmelen, sammenlignet med vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28.

Et samarbeid etter kommuneloven § 27 kommer i stand ved at to eller flere kommuner oppretter et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret gjør selv vedtak om opprettelse av et slikt styre.

Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:

- a) Styrets sammensetning og hvordan det utpekes
- b) Området for styrets virksomhet
- c) Hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten
- d) Hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser
- e) Uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet

Det er forholdsvis snevre grenser for hva slags beslutningsmyndighet de deltakende kommuner kan tildele det interkommunale styret. Det skal være tale om avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering”.

Tabell 2. Rammer for utøvelse av eierskap i interkommunale samarbeid (IS § 27)

EIERSTYRING	KOMMENTAR
Regulert	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 27: Interkommunalt- og interfylkeskommunalt samarbeid
Kommunestyret	Kommunestyret gjør selv vedtak om opprettelse av styre. Til styret kan kommunestyret gi myndighet til å treffe beslutninger som angår virksomhetens drift og organisering. Interkommunalt samarbeid etablert i medhold av § 27 er ikke et eget rettssubjekt. Men det er adgang til å etablere interkommunalt samarbeid etter § 27 som eget rettssubjekt hvis deltakerkommunene har ansvaret for virksomhetens gjeld. Det interkommunale styre vil bare kunne handle på vegne av deltakerne i medhold av helt konkrete fullmakter som disse gav det, fullmakter som den enkelte deltaker kan trekke tilbake til en hver tid, om enn med mulig ansvar ovenfor andre deltakere hvis dette er i strid med inngåtte avtaler.
Vedtekter	Vedtektene inneholder bestemmelser om formål (område for styrets virksomhet), hvorvidt samarbeidsavtale deltakerkommunene skal gjøre innskudd, hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser. Bestemmelser om eierstyring kan innarbeides i vedtektene, for eksempel om at enkelte typer saker skal legges frem for deltakerkommunene før styret fatter vedtak i saken.

1.3.5 INTERKOMMUNALE SELSKAP (IKS)

Rettslig stilling og lovgivning:

Samarbeid mellom flere kommuner og/eller fylkeskommuner kan organiseres som interkommunalt selskap etter lov av 29. januar 1999 nr. 6. Loven hjemler at interkommunale selskap er egne rettssubjekt, som både rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. Selskapet har følgelig sin egen formue og sine egne

inntekter, og svarer selv for sine forpliktelser. Det er selskapet selv som inngår og er part i avtaler og har partsstilling i rettsaker og overfor forvaltningsmyndighetene.

Selskapsformens egnethet:

I et interkommunalt selskap kan kun kommuner og fylkeskommuner være deltakere. Lovpålagte oppgaver, samt tjenester der det kan være regningssvarende og strategisk å løse oppgavene felles er eksempler på virksomhet som egner seg for denne selskapsformen.

Tilsvarende gjelder regionale utviklingsoppgaver, prosjekter og anlegg. Myndighets- og forvaltningsoppgaver vil kreve overføring av myndighet dersom oppgavene legges til et interkommunalt selskap, og det kan være begrensninger i særlovgivning som gjør at kommunestyret ikke kan delegerer slik myndighet. Slike vurderinger må gjøres i forhold til at selskapet er eget rettssubjekt.

Styrende organ:

Selskapets øverste myndighet er representantskapet. Representantskapet er eiernes organ, og deltakerkommunenes eiermyndighet utøves av representantskapet. Dette innebærer at den enkelte deltakerkommune ikke kan utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon. Hver deltakerkommune skal ha minst ett medlem i representantskapet. Det er kommunestyret som velger representantskapsmedlemmene, og dette er en myndighet som ikke kan delegeres.

Representantskapsmedlemmene behøver ikke være medlemmer av kommunestyret. Deltakerkommunene kan gjennom representantskapet treffe vedtak som binder styret, og det kan omgjøre vedtak som styret har truffet. Gjennom en rekke bestemmelser legger loven om interkommunale selskaper særlige oppgaver til representantskapet. Dette gjelder fastsettingen av regnskap, budsjett, økonomiplan og valg av revisor, samt vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre større kapitalinvesteringer, eller vedtak om å foreta investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne. Av loven følger at det skal utformes en selskapsavtale (vedtekter) og loven oppstiller minimumskrav til innhold. For de enkelte deltakere skal kommunestyret selv vedta avtalen. For deltaker som er interkommunalt selskap vedtas selskapsavtalen av representantskapet. Vedtaket krever tilslutning fra samtlige medlemmer av representantskapet med mindre annet er fastsatt for det deltakende selskap. I selskapsavtalen kan det dessuten fastsettes at visse saker som ellers hører innunder styrets forvaltningsmyndighet, må godkjennes av representantskapet.

Samlet sett gir disse bestemmelsene deltakerkommunene i utgangspunktet større innflytelse over styringen av selskapet enn det aksjeloven gir deltakerne i et aksjeselskap. Denne utvidede innflytelsen har først og fremst sammenheng med selskapsdeltakernes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser. Når deltakerne påtar seg et større ansvar er det også naturlig at styringsmulighetene utvides. Det er imidlertid også slik at dette ikke er mer enn et utgangspunkt. Bakgrunnen for dette er at det også vil være mulig å øke eiernes styring og kontroll ved for eksempel å regulere i en eieravtale at nærmere angitte saker må behandles av representantskapet (eierorganet). I en eieravtale vil deltakerinteressene i selskapet kunne tydeliggjøres og det kan pålegges representantskapet å utføre og føre tilsyn med visse styringsoppgaver overfor styret. Eksempler på dette kan være krav om interne kontrollsystem, økonomistyringsregler, strategiutvikling og finansforvaltning.

Representantskapet kan, etter forslag fra styret, beslutte utdeling av selskapets midler. Dette kan skje etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt. Begrensninger knyttet til utdeling av midler er mindre strenge enn aksjelovens regler. Utdeling kan bare besluttes dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet.

Et interkommunalt selskap skal ha et styre og en daglig leder som står ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Det hører under styret å forvalte selskapet på vegne av deltakerkommunene. Styret leder selskapets

virksomhet og det har ansvar for de at verdier som deltakerne har i selskapet, brukes forsvarlig og i tråd med formålet for selskapet. I forvaltningen av selskapet er styret underlagt representantskapet, og det må følge vedtak og retningslinjer som dette fastsetter. Styrets forvaltningsmyndighet må videre utøves innenfor rammen av selskapsavtalen og selskapets årsbudsjett.

Arbeidsgiveransvaret:

Daglig leder ansettes av styret med mindre det er vedtektsfestet at daglig leder skal ansettes av representantskapet. Ansatte har selskapet som sin arbeidsgiver, med daglig leder som øverste administrative leder. Utvikling av arbeidsgiverpolitisk strategi for selskapet tilligger styret å påse, dersom ikke annet er bestemt i selskapsavtalen. Lov om interkommunale selskaper regulerer ansatte sin representasjon i styret.

Kommunens økonomiske ansvar og risiko:

Et særtrekk ved interkommunale selskaper er at hver av deltakerne har et ubegrenset ansvar for en prosent eller en brøkdel av selskapets samlede forpliktelser. Dette skiller interkommunale selskaper fra aksjeselskap, hvor deltakeransvaret er begrenset. Gjennom selskapsavtalen kan ansvaret begrenses. Samlet skal deltakernes ansvarsandeler utgjøre selskapets samlede forpliktelser. I Selskapsavtalen kan det hjemles muligheter for å bygge opp fond for gjennomføring av investeringer og til nødvendig driftskapital. Fondsoppbyggingen skal stå i forhold til selskapets oppgave og forpliktelser. Av Lov om interkommunale selskaper § 29 følger det at etter forslag fra styret eller med styrets samtykke kan representantskapet beslutte utdeling av selskapets midler. Det kan skje etter at regnskapet for sist regnskapsåret er fastsatt.

Styring, tilsyn og kontroll:

Av forskrifter til lov om interkommunale selskaper følger regler om årsbudsjett og økonomiplan, og krav til årsregnskap og årsberetning. Av forskriftene følger også regler om periodevis rapportering, samt krav om KOSTRA – rapportering. Av lov om interkommunale selskap § 18 følger det at selskap hvor deltakerne betaler tilskudd, er selskapets budsjett ikke endelig før deltakerkommunenes budsjetter er behandlet jf. kommunelovens § 45 nr. 4. Av dette følger det at representantskapet sitt budsjettvedtak ikke er endelig før deltakere har avsluttet sin økonomiplanbehandling ved utgangen av året.

Tabell 3. Rammer for utøvelse av eierskap i interkommunale selskaper IKS.

EIERSTYRING	KOMMENTAR
Regulert	Lov om interkommunale selskaper
Represetantskap	Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet. Representantskapsmedlemmene representerer sine respektive kommuner og fylkeskommuner i selskapsforholdet. Vedkommende kommune har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Dette innebærer at flertallet i kommunestyret eller det organ som har fått myndighet til det, kan gi sine representanter instruks om stemmegivning i representantskapet. Representantskapet har generell instruks- og omgjøringsmyndighet ovenfor styret. Representantskapets leder plikter å innkalle representantskapet til møte når en av deltakerne krever det for behandling av en bestemt angitt sak.

Vedtekter, Selskapsavtale	Selskapsavtalene fastsetter selskapets formål, deltakers innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser ovenfor selskapet. Bestemmelser om eierstyring kan innarbeides i vedtektene for eksempel kan det avtales en lengre frist for innkalling til representantskapet, eller at visse typer saker skal legges frem for deltakerkommunene (eierkommunene) før styre fatter vedtak i saken
---------------------------	---

1.3.6 AKSJESELSKAP (AS)

Aksjeselskap blir gjerne brukt i forhold til regional utvikling og i tilknytning til større prosjekter hvor tidshorizonten er langsiktig. Samferdsel, energi og næringsutvikling har vært de områdene det har vært vanligst å bruke selskapsformen.

Rettslig stilling og lovgivning:

Bestemmelsene om aksjeselskap er regulert i aksjeloven av 13. juni 1997 nr. 44. Selskapet er eget rettssubjekt. Det viktigste trekket ved aksjeselskapsformen er at aksjeeierne ikke er ansvarlig for selskapets forpliktelser annet enn for innskutt kapital. Aksjekapitalen i et aksjeselskap må være på minimum kr. 100.000,-. Et aksjeselskap som ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser, kan tas under konkursbehandling. Et motstykke til ansvarsbegrensningen er at selskapets eiere ikke rår fritt over selskapets inntekter og formue.

Selskapsformens egnethet:

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt og kan ha en eller flere deltakere. Lovgivningen setter ingen grenser for hvem som kan være aksjeeier i et aksjeselskap. Selskapsformen kan derfor være tjenlig dersom man ønsker å ha ulike grupper av eiere eller legge til rette for at flere, både fysiske og juridiske personer, kan være eiere. Selskapsformen innebærer altså fleksibilitet på eiersiden.

Styrende organ:

Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. Generalforsamlingen kan treffe vedtak i alle selskapsaker, med mindre loven forbeholder avgjørelsesmyndigheten for andre organer. Som selskapets øverste myndighet kan generalforsamlingen instruere andre selskapsorganer, omgjøre deres beslutninger eller direkte treffe avgjørelse i andre selskapsorganers saker med mindre lov på særskilte områder fratar generalforsamlingens dens myndighet. Det er gjennom generalforsamlingen aksjeeierne utøver den øverste myndighet i selskapet.

I generalforsamlingen møter kommunen normalt med én representant. Dette kan være ordføreren, jf. kommunelovens § 9. Dersom ordføreren selv ikke møter, kan kommunen være representert med en fullmektig. Kommunestyret kan før generalforsamlingen avholdes treffe vedtak som binder opp representantens stemmegivning på generalforsamlingen. I selskaper hvor kommunen eier samtlige aksjer, kan kommunestyret beslutte at et samlet kommunestyre skal utgjøre generalforsamlingen. Det kan også besluttes at et annet utvalg skal utgjøre generalforsamlingen. Det vil allikevel være slik at det må stemmes samlet for selskapets aksjer når kommunestyret/formannskapet er generalforsamling. Aksjonæravtaler benyttes ofte for å detaljere forholdet mellom aksjonærene. Aksjonæravtalen kan regulere ulike eierspørsmål så som stemmerett, fordeling av styreplasser, innsynsrett, innskuddsplikt og forkjøpsrett. Styret har det overordnede ansvar for forvaltningen av selskapet. Som hovedregel er det styret som ansetter daglig leder og er dennes overordnede. Daglig leder skal styre selskapet etter de planer, retningslinjer og prinsipper styret har vedtatt.

Styring og kontroll:

En aksjonær har ulike rettigheter i et selskap beroende på hvor stor andel av selskapet vedkommende eier. For kommunen er det derfor viktig at eierandelen er tilpasset kommunes formål med eierskapet. Dersom kommunen har strategiske målsetninger for sitt eierskap bør kommunen ha kontroll med selskapet ved å eie

50% eller mer av de stemmeberettigede aksjene i selskapet. Dersom kommunen ønsker maksimal frihet over selskapet bør kommunen eie selskapet fullt ut, (helst 100 %). Dersom eierskapet er av mer finansiell karakter er det ikke så betydningsfullt hvor stor andel av selskapet kommunen eier.

Kommunens økonomiske interesser:

Økonomisk risiko i forhold til eierandel i aksjeselskaper er direkte knyttet til verdien av aksjekapitalen som kommunen har skutt inn. Selskapets midler disponeres av selskapets styre og daglig leder. Ønsker kommunen(e) som eier selskapet å ta ut midler, må dette skje etter aksjelovens regler om utdeling av utbytte eller fondsemisjon. Utdeling av utbytte til eierne kan bare foretas etter forslag fra styret og må vedtas av generalforsamlingen. Innenfor rammen av aksjeloven kan det gjennom aksjonærvtalen hjemles ytterligere handlingsregler for disponering av selskapets overskudd. Dette vil være bindende for styrets innstilling og generalforsamlingens vedtak.

Tabell 4. Rammer for utøvelse av eierskap i aksjeselskaper AS

EIERSTYRING	KOMMENTAR
Regulert	Lov om aksjeselskaper
Generalforsamling	<p>Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. I dette ligger det at generalforsamlingen kan treffe vedtak i alle selskapsaker, med mindre loven forbeholder avgjørelsesmyndigheten for andre organer. Dernest ligger det i generalforsamlingens stilling som selskapets øverste myndighet at generalforsamlingen kan instruere andre selskapsorganer, omgjøre deres beslutninger eller direkte treffe avgjørelse i andre selskapsorganers saker med mindre loven på særskilte områder fratru generalforsamlingens den myndighet.</p> <p>Generalforsamlingen godkjenner selskapets årsregnskap og årsberetning samt eventuelle andre saker som vedtektene har lagt til den ordinære generalforsamlingen å avgjøre.</p> <p>Utenfor generalforsamlingen har aksjeeierne ingen myndighet i selskapet.</p> <p>Styret skal innkalle til ekstraordinær generalforsamling når aksjeeiere som representerer minst en tidel av aksjekapitalen, skriftlig krever det for å få behandlet et bestemt angitt emne.</p>
Vedtekter, aksjonærvtale	<p>Vedtektene inneholder en del bestemmelser som identifiserer og konkretiserer selskapsforholdet. Bestemmelser om eierstyring kan innarbeides i vedtektene, for eksempel at andre saker enn de obligatoriske etter loven skal behandles på ordinær generalforsamling eller det kan fastsettes at visse saker skal forelegges generalforsamlingen, enten slik at de saker det gjelder, skal være godkjent av generalforsamlingen for at det skal foreligge et gyldig vedtak, eller slik at saken forelegges til informasjon før det treffes vedtak.</p>

1.3.7 ALLMENNAKSJESELSKAP (ASA)

Rettslig stilling og lovgivning:

Allmenn aksjeselskaper reguleres av lov om allmenn aksjeselskaper, lov 16.06.1997, nr 45. Et allmennaksjeselskap er et aksjeselskap med begrenset ansvar for deltakerne (eierne). At ansvaret er begrenset betyr at de ikke har plikt til å yte høyere innskudd i selskapet enn det som følger av aksjetegningen, og at de kun kan pålegges å betale noe av selskapets gjeld når dette er spesielt avtalt. Allmennaksjeselskap er beregnet på selskaper som har mange aksjeeiere, selskapet må ha en aksjekapital på minimum en million kroner. Aksjer kan tegnes av eller selges til en ubestemt krets, "allmennheten".

Selskapet må benevne seg "Allmennaksjeselskap" i vedtektene og registreres med samme betegnelse i foretaksregisteret. Da skal foretaksnavnet ha med forkortelsen ASA.

Styrende organ:

Selskapet er pålagt å ha et styre på minst tre medlemmer samt daglig leder. Medlemmene av styret velges av generalforsamlingen som også bestemmer om det skal velges varamedlemmer. Gjennom generalforsamlingen utøver aksjeeierne den øverste myndighet i selskapet.

1.3.8 SAMVIRKEFORETAK/ANDELSLAG

Med samvirkeforetak menes en sammenslutning med hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser ved at disse deltar i foretakets virksomhet enten som forbrukere, leverandører eller på annen lignende måte. Avkastningen, bortsett fra en normal forrentning av eventuell innskutt kapital, blir stort sett værende i virksomheten eller fordelt mellom medlemmene på bakgrunn av deres omsetning i foretaket. Ingen av medlemmene bærer personlig ansvar for foretakets forpliktelser.

Rettslig stilling og lovgivning:

Samvirkeoven trådte i kraft 1. januar 2008. Dette innebærer at samvirkelag/andelslag som stiftes etter dette tidspunkt, vil falle inn under den nye loven som helhet, mens det for samvirkelag/andelslag som er stiftet før loven trådte i kraft, vil gjelde enkelte overgangsregler.

Et samvirkeforetak må alltid stiftes av minst to personer og skal alltid ha minst to medlemmer. Både fysiske og juridiske personer kan være stiftere. Stifterne har plikt til å utarbeide stiftelsesdokument m/vedtekter. Loven stiller krav til hva stiftelsesdokumentet og vedtektene minst skal inneholde. Det stilles ingen krav til minstekapital ved stiftelse av et samvirkeforetak. Stifterne kan likevel bestemme at det skal betales innskuddskapital.

Styrende organ:

Et samvirkeforetak skal ha et styre på minst tre medlemmer, med mindre vedtektene bestemmer at det bare skal være to. Et samvirkeforetak skal ha en daglig leder, med mindre vedtektene sier noe annet.

1.3.9 STIFTELSE

Rettslig stilling og lovgivning:

Stiftelser er regulert i stiftelsesloven av 15. juni 2001 (ikrafttredelse av 1. januar 2005). En stiftelse skiller seg fra de andre selskapsformene ved at den ikke har noen eiere eller deltakere. Stiftelsen er selveiende. Når stiftelsen først er opprettet har stifterne ikke lenger rådighet over formuesverdien som er overført stiftelsen.

Egnethet:

En stiftelse vil kunne være en egnet organisasjonsform for løsning av bestemte oppgaver som man ønsker å skille ut og gi full selvstendighet. Siden en stiftelse ikke kan ha eiere, kan en kommune ikke øve innflytelse i stiftelsen på grunnlag av eierskap. Dette kan fremstå som en betydelig ulempe, men samtidig gi mulighet for å sikre verdier under skiftende forhold.

Lovverket for stiftelser er de siste årene blitt en del endret. Reglene for avvikling av stiftelser er komplekse. Både styret og stifterne må godkjenne avviklingen. I tillegg stilles det krav om godkjenning hos Stiftelsestilsynet før den formelle avviklingen kan finne sted.

Styrende organ:

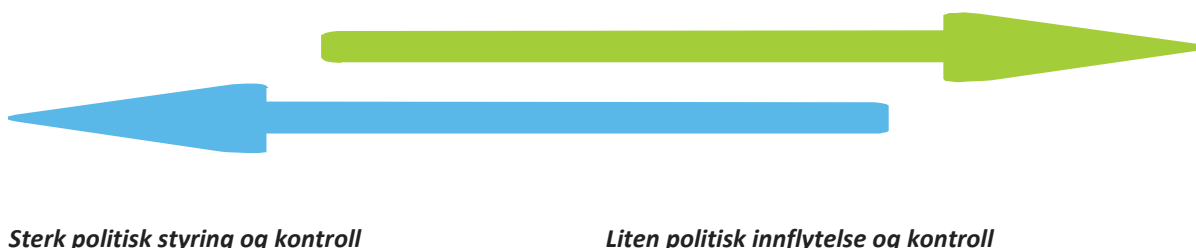
Stiftelsen ledes av et styre oppnevnt i tråd med vedtektene i stiftelsen. Stiftelsen må ha et bestemt formål, og anses uegnet dersom kommunen ønsker noen form for styring, innflytelse eller kontroll.

1.3.10 ANSVARLIGE SELSKAP (ANS) OG DELT ANSVAR (DA)

Ansvarlige selskap (ANS) og selskap med delt ansvar (DA) er regulert i selskapsloven, sist endret 1.1.2008. Kommuner har i henhold til selskapsloven ikke anledning til å være deltaker i ANS eller DA

1.3.11 SAMMENDRAG AV DE ULIKE ORGANISASJONSFORMENE

Etat KF Vertskommune §28 § 27-samarbeid IKS AS ASA AL Stiftelser



Sterk politisk styring og kontroll

Liten politisk innflytelse og kontroll

Vedlegg til eierskapsmelding

Selskaps- og foretaksformer for kommunal sektor

Det er i hovedsak tre muligheter som er aktuelle for kommunene og fylkeskommunene ved utskilling av virksomhet og som denne anbefalingen tar utgangspunkt i: Lov om aksjeselskap, lov om interkommunale selskaper og foretak etter kommunelovens kap 11.:

1. Et *aksjeselskap* kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. 74,7 % av de totalt 2617 registrerte selskapene er organisert som hel og deleide aksjeselskaper.

2. Et *interkommunalt selskap* etter lov om interkommunale selskaper kan derimot bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet. 8,8 % av de totalt 2617 registrerte selskapene er organisert som interkommunalt selskap.

For begge disse selskapsformene stilles det krav til styring gjennom etablering av formelle *styringsorganer* som sikrer selskapene den nødvendige autonomi for å fungere som selvstendige rettssubjekter. Kommunestyret overfører myndighet til å utøve styringen til *eierorganet*. I tråd med denne delegasjon av myndighet skal kommunestyret gi eierorganet de nødvendige politiske fullmakter og rammebetingelser til å utøve eierskapet i tråd med det politiske flertallets ambisjoner.

3. *Kommunalt foretak etter kommuneloven kap. 11*. Der kommunen ønsker å gi virksomheten en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen kan den etablere et styre etter kommunelovens kapittel 11 som et kommunalt foretak. Foretaket er ikke en egen juridisk person men del av kommunen som rettssubjekt og kommunen hefter for foretakets forpliktelse. I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper innebærer ikke denne formen virksomhetsoverdragelse med dertil overføring av arbeidsgiveransvaret for de ansatte.

Foretaket ledes av et styre som et utpekt direkte av kommune og har dermed ikke et eierorgan på linje med virksomheter organisert etter selskapslovgivningen. Daglig leder står dermed i linje under styret som igjen er underlagt kommunestyret. Foretakene er på den ene siden underlagt kommunestyrenes budsjettmyndighet. Rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder.

4. *Interkommunale samarbeid/ styre etter kommunelovens § 27*. Kommunene står fritt til å samarbeide på ulike områder uten at det er overdratt beslutningsmyndighet eller representasjonskompetanse ved bruk av kommunelovens § 27. Det kan også etableres egne styre med kompetanse til å binde deltakerkommunene utad. Avhengig av hvor mye myndighet som overføres til styret, er enkelte av disse virksomhetene å regne som selvstendige rettssubjekter.

5. *Stiftelser.* Kommuner og fylkeskommuner står også fritt til å etablere stiftelser (Stiftelsesloven av 2001). Oppretterne (kommunen/fylkeskommunen) står fritt til å fastsette formålet, og stiftelsen er et selvstendig rettssubjekt. Stiftelser har til forskjell fra selskapene (IKS og AS), ingen eiere. Verken oppretteren eller andre kan med grunnlag i eiendomsretten utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd.

Eierne kan imidlertid få betydelig innflytelse på stiftelsen ved å etablere en ”rådsforsamling” med oppgaver og myndighet som beskrevet i § 36 i stiftelsesloven. Eierne står ikke fritt til å løse opp stiftelsen og er ingen organisasjonsform hvis kommunen ønsker å utøve eierstyring og opprette en økonomisk interesse i de verdier som er knyttet til virksomheten.

Kommunene har også et kontroll- og tilsynsansvar overfor sine eierinteresser i selskaper. I 2004 ble det tatt inn bestemmelser om selskapskontroll i kommunelovens Kap. 12. Disse bestemmelsene gir kontrollutvalgene en selvstendig rolle i forhold til eierne og selskapsledelsen.

6. *Andre typer eierforhold og samarbeid*

I 2007 kom loven om samarbeid gjennom vertskommune. Dette er utviklet for samarbeid mellom kommunene på områder av forvaltningsmessig karakter. Et vertskommunesamarbeid har to varianter, enten administrativt vertskommunesamarbeid eller med felles folkevalgt nemnd.

Mange kommuner innleder samarbeid med private aktører gjennom blant annet selskapsdannelser. Slikt samarbeid kan skape utfordringer. Kommuner og private aktører kan ha ulike roller og formål. Det er da viktig å sikre godt samarbeid gjennom gode avtaler, og at gråsoner vedrørende ansvar og roller mellom kommunen og aktørene unngås. Det bør også, så langt det er mulig, være full åpenhet og diskusjon i kommunestyre/fylkesting i forkant av at avtaler inngås.

Vedlegg til eierskapsmelding

KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Nr. 1 Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte

Kommuner bør som en del av folkevalgtopplæringen gjennomføre obligatoriske kurs og/eller eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til eierstyring av utskilt virksomhet. Den første opplæringen bør gjennomføres i løpet av de første 6 månedene av valgperioden og senere med oppfølging etter 2 år. Det anbefales at kommunestyret etter gjennomføring av generalforsamling, får forelagt en oversikt over status for selskapene.

Nr. 2 Utarbeidelse av eierskapsmeldinger

Kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelse av en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen bør gjennomgå og eventuelt revideres hvert år i kommunestyret. Eierskapsmeldingen skal følges av strategier og formål/selskapsavtale for det enkelte selskap. Alt eierskap i selvstendige rettssubjekter skal fremgå på en klar og instruktiv måte i kommunens årsberetning. Interkommunale eierskapsmeldinger kan også utarbeides.

Nr. 3 Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter

Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene/selskapsavtalen. Innenfor rammen av vedtektene/selskapsavtalen bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet. Eierne skal ha et bevisst forhold til en eventuell forventet avkastning. For selskaper som opererer innenfor et marked skal prinsippene for en eventuell utbyttepolitikk klargjøres og deretter fremmes for eierorganet gjennom selskapsavtalen/vedtektene. Langsiktighet og samfunnsansvar bør legges til grunn for det kommunale/fylkeskommunale eierskap. Formålsangivelsen i selskapsavtale/vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom for å se om det er behov for endringer.

Nr. 4 Vurderinger og valg av selskapsform

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål, eierstyringsbehov, markedsmessige forhold og konkurranseregelverket. Skal selskapet ta risiko og operere i et marked bør det etableres et selskap med begrenset ansvar. Der selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi kan både interkommunale selskap og foretak være hensiktsmessige former. Stiftelser er ikke anbefalt for virksomhet som krever eierstyring.

Nr. 5 Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet

Selskaper som opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet, bør som hovedregel skille ut virksomheten for å unngå mistanke om muligheten for rolleblanding og kryss subsidiering. Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig være ledelsesmessig, personalmessig og fysisk atskilt fra monopolvirkosomheten. Dette må være utgangspunktet, og oppfyller man ikke dette må det være en bevissthet om hvorfor.

Nr. 6 Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper

Kommunestyret har både et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollutvalget er delegert denne funksjonen fra kommunestyret og har derfor en spesielt viktig rolle i eierstyringen.

Nr 7 Sammensetning og funksjon til eierorgan

For aksjeselskap og interkommunale selskaper anbefales det at kommunestyret oppnevner politisk ledelse som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets samlede/flertallsbeslutning. Det er sentralt at det opprettes en forutsigbar og klar kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyre i forkant av generalforsamling/representantskapsmøte

Nr 8 Gjennomføring av eiermøter

De formelle eiermøtene er enten generalforsamling eller representantskap, men det kan også innkalles til eiermøter i tillegg til disse. Styret bør tilrettelegge for at flest mulig av eierorganets medlemmer kan delta i generalforsamling/representantskapet og at dette blir en effektiv møteplass for aksjeeierne og styret. Dette gjøres ved å følge lovens regler om innkalling, at saksdokumentene er utførlige nok til å ta stilling til sakene, at eierne som ikke kan møte skal kunne stemme ved bruk av fullmakt (gjelder ikke interkommunale selskaper), at styret, revisjon og valgkomité er tilstede samt rutiner for at eierorganet velger møteledelse.

Nr 9 Eiers krav til profesjonelle styrever i kommunal sektor

Det er eiers ansvar å sørge for at styret sammensettes og gis de nødvendige styringsrammene for å utøve sitt virke som et profesjonelt organ. Et profesjonelt styre som kollegium består av personer med egnede personlige egenskaper som utfyller hverandre kompetansemessig.

Nr 10 Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper

Ved valg av styre til selskaper organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomité hvor formålet er å sikre sammensetning av styre med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet. Representantskapets/generalforsamlingens leder velger leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes for å speile eierandel. Flertallet av valgkomiteen bør være uavhengige av styret og ansatte. Valgkomiteens innstilling bør begrunnes. Valgperioden kan vedtektsfestes men allikevel være fleksibel i forhold til eiers behov for kompetanse.

Nr 11 Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene

Eier har ansvar for å sikre at styret besitter den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål, jmf. punkt 9. I dette ligger det også at eier står fritt til å skifte ut styremedlemmer innenfor valgperioden. Men styret selv har også et selvstendig ansvar for å jevnlig vurdere egen kompetanse i forhold til eiernes formål med selskapet og det er derfor anbefalt en rekke rutiner for å sikre nødvendig kompetanse

Nr 12 Styresammensetning i konsernmodell

Styret i morselskap bør normalt ikke sitte i styret til datterselskap. Men det finnes unntak der kompetanseoverføring er viktig og der det er behov for kontinuitet i selskapsutviklingen. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre. Dersom datterselskap yter tjenester til morselskap i konkurranse med andre bør det være ledelsesmessig og funksjonelt skille mellom selskapene for å unngå inhabilitet og rolleblanding i anbudsprosesser. Dersom det i konsernet er et datterselskap som yter monopol-tjenester til sine eiere eller innbyggerne i eiers kommuner bør det etterstrebes at eksterne kandidater ha flertall i datterstyret.

Nr 13 Oppnevning av vararepresentanter

Der det utpekes vara til styre bør ordningen med numerisk varabenyttelse for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Nr 14 Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene

Det er opp til hvert enkelt eierorgan (representantskap/generalforsamling) å avgjøre hvilken type kompetanse et styre skal ha. I utgangspunktet anbefales det å unngå situasjoner der styrets medlemmer jevnlig blir vurdert i forhold til forvaltningslovens regler om habilitet og derfor kritisk vurderer bruken av *ledende politikere* i selskapsstyrene. Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter, og at kommunestyret oppretter en valgkomité som innstiller til det organ som skal velge styrerepresentanter.

Nr 15 Kjønnrepresentasjon i styrene

I loven er det nå krav om 40 % kjønnrepresentasjon i styrene for både interkommunale selskap, aksjeselskap og aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner har eiermajoritet. Egne rekrutteringsseminar bør iverksettes der det er vanskelig å oppnå lik kjønnrepresentasjon

Nr 16 Godtgjøring og registrering av styreverv

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse og eventuell revidering av Eiermelding gjennomføre en prinsipiell diskusjon om honorar som grunnlag for Eierorganets fastsetting av styrehonorar, uavhengig av organisasjonsform. Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på www.styrevervregister.no

Nr. 17 Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter

Det anbefales at selskapene ved utskilling av virksomhet til selvstendige rettssubjekter søker medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon.

Nr. 18 Utarbeidelse av etiske retningslinjer

Det anbefales at eier påser at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

Nr. 19 Administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak.

Administrasjonssjefens rolle som budsjettansvarlig for kommunens samlede økonomiske virksomhet herunder foretakene kombinert med manglende instruksjonsmyndighet overfor daglig leders disponeringer bør være gjenstand for en samhandlingsdiskusjon ved opprettelse av foretak. Administrasjonssjefen, stedfortreder eller andre i ledende administrative posisjoner samt medlem av fylkes- og kommunalråd kan ikke sitte i styret. I kommuner med parlamentarisme kan *ikke* kommune- og fylkesråd velges til foretaksstyrene. Det samme gjelder administrasjonssjef/stedfortreder. Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter.