

Eierskap

**Behov og muligheter for
politisk styring av selskaper og
samarbeid i kommunene**



Av

*Bent Aslak Brandtzæg, Terje Kili og
Ailin Aastvedt*

Arbeidsrapport nr. 7 2008

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2008
Arbeidsrapport nr. 7 2008
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 240

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

Som følge av den store veksten i kommunal selskapsorganisering, har KS satt økt fokus på kommunenes rolle som samfunnsansvarlige eiere. Telemarksforsking-Bø ble i den forbindelse høsten 2007 engasjert av KS for å gjennomføre en utredning om kommunalt eierskap. Hensikten har vært å bidra med et faglig diskusjonsgrunnlag for å sette eierskap og de ulike prosessene knyttet til dette på dagsorden, spesielt utforming av eierskapsmelding og eierstrategier.

Utredningen baserer seg i hovedsak på en gjennomgang av nyere utredninger og undersøkelser med relevans for temaet. Videre har vi innhentet informasjon fra fire casekommuner som har utarbeidet eierskapsmeldinger, og således har erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som skal i gang med tilsvarende prosesser. Casekommunene er Bergen, Sørumsund, Sandnes og Eigersund. Vi har også fått anledning til å benytte data fra en undersøkelse som nylig er gjennomført i regi av KS som fokuserer på status og utfordringer knyttet til utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene.

Ved Telemarksforsking-Bø har utredningsarbeidet blitt gjennomført av tre forskere. Bent Aslak Brandtzæg har vært prosjektleder for utredningsarbeidet, mens Terje Kili og Ailin Aastvedt har vært prosjektmedarbeidere.

I tillegg har KS etablert en referansegruppe som har kommet med synspunkter og innspill underveis i prosessen. Referansegruppen har bestått av Øystein Sagelvmø (byråd for finans i Oslo), Svein M. Skaaraas (rådmann i Hamar), Tore Opdal Hansen (ordfører i Drammen) og Henning Warloe (finansbyråd i Bergen). Våre kontaktpersoner i KS har vært Brit Eirin Bøe Olsson og Jorunn Teien Leegaard. Vi vil takke alle disse for gode innspill og godt samarbeid. Vi vil også rette en takk til personene i de fire casekommunene som velvillig har stilt opp for å svare på spørsmål og bidra med annen informasjon.

Bø, 27.2.2008

Bent Aslak Brandtzæg
prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

English summary	7
Sammendrag	11
1 Innledning	15
1.1 Bakgrunn og formål med utredningen.....	15
1.2 Leserveiledning	17
2 Nærmere om behovet for kommunale eierstrategier.....	20
2.1 Hvorfor selskapsorganisering	20
2.2 utfordringer knyttet til økt selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid	22
2.3 Status for arbeidet med eierskapsmeldinger og eierstrategier i kommunene	24
2.3.1 Spørreundersøkelse til kommunene.....	24
2.3.2 Omfanget av eierskapsmeldinger i kommunene	24
2.3.3 utfordringer knyttet til eierstyring.....	25
2.3.4 Oppsummerende vurdering	27
3 Prinsipper for godt eierskap.....	28
3.1 Eierskapspolitikk og eierstrategi	30
3.2 Krav til eierne.....	33
3.3 Forutsigbarhet	37
3.4 Krav til selskapene	38
3.5 Kjøreregler	43
4 Hva bør vektlegges som grunnlag for beslutning om selskapsorganisering	48
5 Gjennomgang av aktuelle organisasjonsformer for kommunene	51
5.1 Kjennetegn ved alternative organisasjonsformer	52
5.1.1 Kommunale foretak (KF)	52
5.1.2 Vertskommunemodell.....	54
5.1.3 Samarbeid etter kommuneloven § 27	55
5.1.4 Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)	56
5.1.5 Aksjeselskap (AS)	57
5.1.6 Stiftelser	58
5.1.7 Faktorer som det er viktige å vektlegge ved valg av organisasjonsform.....	59
6 Kategorisering av selskaper etter motiver for selskapsorganisering.....	62
6.1 Bakgrunn og formål.....	62
6.2 Finansielt eierskap.....	63

6.3	Politisk eierskap	63
6.4	Blandingsformål	64
6.5	Effektivisering	64
6.6	Samfunnsøkonomisk motivert	64
6.7	Regionalpolitisk posisjonering	65
6.8	Oppsummerende vurdering	65
7	Innhold i selskapsversikt	66
7.1	Selskapsversikt	66
7.2	Eierandel	66
7.3	Styringsform og styrende organer	67
7.4	Formål	67
7.5	Organisasjonens virksomhet	68
7.6	Økonomiske nøkkeltall	68
7.7	Kommunens økonomisk engasjement	69
7.8	Andre sentrale forhold ved eierskapet	69
7.9	Evaluering og oppfølging av eierskapet	70
8	Prosess for utarbeidelse av eierskapsmeldinger	76
8.1	Forankring	76
8.2	Tid og prosess	77
8.3	Interkommunalt samarbeid	80
9	Sammenfattende vurderinger	84
	Litteratur	88

ENGLISH SUMMARY

The number of municipal companies has tripled the last ten years. Based on the large growth of municipal companies, The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS), has increased the focus on the municipalities' role as socially aware owners. This review is intended to increase the local politicians' knowledge in their work with ownership strategies and ownership reports as a basis for better political control.

The most important goals of this review is to help the municipalities:

- get a professional basis of discussion in order to put ownership and its different processes on the agenda.
- get a better basis for the general political ownership debate and the shaping of ownership reports and ownership strategies.
- get a better basis for developing a management tool in order to secure continuous control and administration of municipal companies in line with own decisions.

The professional foundation for this review is based on an examination of recent reviews and investigations relevant for this topic. Furthermore, we have obtained information from four case municipalities that have prepared ownership reports, and consequently have experiences that could be of transfer value to other municipalities that are about to start similar processes. The case municipalities are Bergen, Sørumsund, Sandnes and Eigersund. We also have the opportunity to use data from a recent study initialised by KS. This study focuses on status and challenges linked to the preparation of ownership reports in the municipalities.

The increasing number of companies lead to a series of new challenges for the municipalities. Recent studies indicate that many municipalities possess an awareness that the organisation and neutralisation of companies means that they must let go of the traditional type of administration control, but there is not the same degree of awareness related to what the new role involves. The lack of perspective and knowledge about the organisation of companies and different types of organisations seem to result in a passive ownership role. The municipalities administer large values through their companies. They need superior strategies and guidelines in order to administer the large values in a good

way. It is important that the municipalities, as owners, clarify their position towards the companies, and that they define their expectations. The execution of their ownership has direct impact on the business' management and performance. The most important objective for this review is to produce a professional foundation for a debate about municipal ownership, which can form the basis for the preparation of ownership strategies and ownership reports in the municipalities.

A survey in the municipalities in November 2007 shows that nationally there are relatively few municipalities that have prepared ownership reports, and most of the reports have been prepared the last two years. The experiences with such processes are thus limited. At the same time there are a large number of municipalities that have started or are considering preparation of ownership reports. This is why a number of municipalities call for help linked to guidance material and skills upgrading measures. A considerable amount of the municipalities point out that low political interest and knowledge regarding companies and owner management is a challenge for the municipality. At the same time, the case studies indicate that a process for preparation of ownership reports and strategies could be an important condition in order to gain perspective, knowledge and commitment as a basis for overall political owner management.

The purpose of this review has not been to draw up a definite template as to how the ownership reports and strategies must be prepared. The purpose is rather to group experiences and contribute to a professional basis of discussion, so that the political ownership debate can find its way to the agendas in the municipalities. However, the review points out important elements and topics that need to be outlined, explained and discussed in combination with the preparation of the ownership reports and strategies. This deals, among other things, with what they must emphasize as a decision basis for company organisation, what characterises the different forms of organisation, how can different types of ownership can be categorised, what is a good principle for good ownership, and what kind of information is needed in order to get an overview of the companies, follow the development over time and assume an active ownership role.

The purpose is not to draw up a definite template for ownership reports, but we want, based on the case studies, to present a few suggestions that could be important if you want to succeed in this process:

1. Make sure the process has a good foundation

In a preliminary phase it seems very important to find broad political acceptance and understanding for the need for an ownership report and what you want to achieve with it. We have positive experiences from arranging start-up seminars with both political and administrative participation in order to secure a collective platform for completion of the process.

2. Don't rush things

It is important to have ample time for this process, and you need constant dialogue and information exchange between politicians and administration during the process. This will create a process with partaking, influence, skills building, ownership and legitimacy towards the process and the final result. Ownership to an ownership report and strategies will be important in order to exercise good ownership towards the municipal companies. In larger municipalities it could be very complicated to map and gather relevant information about inter-authority cooperation and companies that the municipality has ownership interests in.

3. Obtain necessary special knowledge

To prepare an ownership report requires a high level of knowledge. Some municipalities have established their own ownership secretariat and have engaged legal advisors. Others claim to have benefited from cooperation with the municipal attorney. If you want to pass on strengths and weaknesses in different types of organisation and convey variations in a plain and simple manner, you need a good overview of the legal aspects of organisation of companies.

4. Distinguish between ownership policy and ownership strategy.

It can be very useful to distinguish between ownership policy and ownership strategy. Ownership policy implies the superior terms that the municipality use as a basis for the management of their companies and owner shares, i.e. what kind of

systems, guidelines and routines the municipality require for exercise of their ownership. This could include reporting routines, terms for election of board members, terms for choice of organisation type, terms for exercise of ownership etc. In other words, this is a framework for ownership management, and broad political approval is an advantage. Such framework will be a significant part of the ownership report. The ownership strategies will constitute the municipality's policies towards different companies in order to ensure that the company meet the objectives the owners have set.

5. Establish good routines for evaluation and follow-up

If the municipality is expected to perform active ownership, it is important to establish clear routines for evaluation and follow-up. Several municipalities have set up annual reviews and discussions of the ownership in the local councils. In some of the case municipalities there is a political opinion that ownership is more than one of many subjects in a local council meeting. They want more time for a more complete examination and discussion of the municipality ownership.

6. Coordinate the work with cooperating municipalities

To municipalities that are mainly part-owners in a company together with other municipalities it is an advantage to cooperate and coordinate the work with the ownership reports and ownership strategies. If a municipality has only minor owner shares in a company, it is essential that they cooperate with others in order to gain approval for their strategies and goals. It will be an advantage if cooperating municipalities have corresponding framework as a basis for exercise of ownership management. It is also an advantage if municipalities with joint supervisory boards coordinate company inspection bookings.

SAMMENDRAG

De siste 10 årene har det skjedd en tredobling i antall kommunale selskaper. KS har på bakgrunn av den store veksten i kommunal selskapsorganisering, satt økt fokus på kommunenes rolle som samfunnsansvarlige eiere. Denne utredningen har i den forbindelse til hensikt å bidra med kunnskap til lokalpolitikere i deres arbeid med eierstrategier og eierskapsmeldinger som grunnlag for bedre politisk styring.

De viktigste målsetningene med utredningen er at den skal bidra til å gi kommunene:

- et faglig diskusjonsgrunnlag for å sette eierskap og de ulike prosessene knyttet til dette på dagsorden
- et bedre grunnlag for den generelle politiske eierskapsdebatten og utforming av eierskapsmelding og eierstrategier
- et bedre grunnlag for utvikling av et styringsverktøy med tanke på å sikre kontinuerlig kontroll og styring av kommunale selskaper i tråd med egne vedtak

Det faglige grunnlaget for utredningen baserer seg på en gjennomgang av nyere utredninger og undersøkelser med relevans for temaet. Videre har vi innhentet informasjon fra fire case-kommuner som har utarbeidet eierskapsmeldinger, og således har erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som skal i gang med tilsvarende prosesser. Case-kommunene er Bergen, Sørumsund, Sandnes og Eigersund. Vi har også fått anledning til å benytte data fra en undersøkelse som nylig er gjennomført i regi av KS, som fokuserer på status og utfordringer knyttet til utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene.

Økt selskapsorganisering innebærer en rekke nye utfordringer for kommunene. Nyere undersøkelser indikerer at det i mange kommuner er en bevissthet om at selskapsorganisering og fristilling innebærer at man gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring, men at det ikke i samme grad er bevissthet om hva den nye rolle skal innebære. Manglende oversikt og kunnskaper om kommunens selskapsorganisering og ulike organisasjonsformer ser ut til å resultere i en passiv eierskapsrolle. Kommunene forvalter store verdier gjennom sine selskaper. For at de store verdiene skal kunne forvaltes på best mulig måte, er det behov for overordnede strategier og retningslinjer. Det er viktig at

kommunene som eiere, avklarer sitt ståsted i forhold til selskapene og definerer sine forventninger. Utøvelsen av eierskapet har direkte konsekvenser for virksomhetenes disposeringer og prestasjoner. Det viktigste formålet med denne utredningen er derfor å framskaffe et faglig fundament for en diskusjon om kommunal organisering og eierskap som kan legge grunnlaget for utarbeidelse av eierstrategier og eierskapsmeldinger i kommunene.

En spørreundersøkelse til kommunene som ble gjennomført i november 2007, viser at det på landsbasis er relativt få kommuner som har utarbeidet eierskapsmelding, og at flesteparten av de eierskapsmeldingene som er utarbeidet, er utarbeidet i løpet av de to siste årene. Erfaringene med gjennomføring av slike prosesser i kommunene er således begrenset. Samtidig er det en god del kommuner som er, eller vurderer, å gå i gang med utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Det er i den forbindelse en del kommuner som etterlyser behov for bistand knyttet til veiledningsmateriell og kompetansehevingstiltak. En betydelig andel av kommunene peker på at lav politisk interesse og kunnskap knyttet til selskaper og eierstyring er en utfordring for eierskapstenkningen i kommunen. Samtidig indikerer caseundersøkelsene at en prosess for utarbeidelse av eierskapsmeldinger og -strategier kan være en viktig forutsetning for å skape oversikt, kompetanse og engasjement som grunnlag for en helhetlig politisk eierstyring.

Hensikten med denne utredningen har ikke vært å utarbeide en konkret mal for hvordan eierskapsmeldinger og strategier skal utarbeides. Formålet har heller vært å sammenstille erfaringer og bidra med et faglig diskusjonsgrunnlag slik at den politiske eierskapsdebatten lettere kan settes på dagsorden i kommunene. Utredningen peker imidlertid på sentrale elementer og temaer som bør kartlegges, utredes og diskuteres i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmeldinger og -strategier. Dette går bl.a. på hva som bør vektlegges som grunnlag for beslutning om selskapsorganisering, hva som kjennetegner ulike organisasjonsformer, hvordan ulike former for eierskap kan kategoriseres, hva som kan være gode prinsipper for godt eierskap og hva slags opplysninger man kan trenge for å skaffe seg oversikt over selskapene, følge utviklingen over tid og innta en aktiv eierskapsrolle.

Selv om vi ikke har hatt til hensikt å utarbeide en mal for konkret utforming av eierskapsmeldinger, vil vi likevel, med bakgrunn i casestudiene, komme med noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes med en slik prosess:

1. Sørg for god forankring av prosessen

I en innledende fase synes det å være svært viktig at man klarer å få til en bred politisk aksept og forståelse for behovet for å utarbeide en eierskapsmelding og hva man vil oppnå med dette. Det er gode erfaringer med å arrangere et oppstartseminar eller lignende med både politisk og administrativ deltakelse for å sikre en felles plattform for gjennomføring av prosessen.

2. Bruk god tid

Det er viktig å sette av god tid til prosessen, og at det legges opp til jevnlig dialog og informasjonsutveksling mellom politikere og administrasjon underveis i prosessen. Dette for å skape en prosess som sikrer medvirkning, innflytelse, kompetansebygging, eierskap og legitimitet til prosessen og resultatet man kommer fram til. Eierskap til eierskapsmelding og eierstrategier vil med andre ord være viktig for å utøve et godt eierskap overfor de kommunale selskapene. I større kommuner kan det også være et omfattende arbeid å kartlegge og sammenstille relevante opplysninger om interkommunale samarbeid og selskaper som kommunen har eierinteresser i.

3. Sørg for nødvendig kompetanse

Å utarbeide en eierskapsmelding stiller store krav til kompetanse. Enkelte kommuner har etablert et eget eiersekretariat og gått til ansettelse av juridisk kompetanse. Andre hevder å ha hatt stor nytte av samarbeid med kommuneadvokaten. Dersom man skal formidle styrker og svakheter med ulike organisasjonsformer, og formidle forskjeller på en lettfattelig måte, forutsetter dette god oversikt over de juridiske sidene knyttet til de ulike formene for selskapsorganisering.

4. Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi

Det kan være nyttig å skille mellom eierskapspolitikk og eierstrategi. Med eierskapspolitikk forstår vi her de overordnede premisser som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler. Dette innebærer med andre ord hva slags systemer, retningslinjer og rutiner kommunen skal ha for utøvelse av sitt eierskap. Dette kan bl.a. omfatte rutiner for rapportering, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering, premisser for utøvelse av eierskap osv. Dette er med andre ord et rammeverk for eierstyring som det vil være fordel at det er bred politisk tilslutning til. En viktig del av en eierskapsmelding vil være å få på plass et slikt rammeverk. Eierstrategiene vil utgjøre de prioriteringer og tiltak kommunen har overfor ulike selskaper for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger som eierne har satt.

5. Etabler gode rutiner for evaluering og oppfølging

Dersom kommunen skal utøve et aktivt eierskap, er det viktig å at det etableres klare rutiner for evaluering og oppfølging av eierstrategiene og selskapene. Flere kommuner har lagt opp til en årlig gjennomgang og diskusjon av kommunens eierskap i kommunestyre/bystyre. Fra politisk hold i enkelte av casekommunene blir det i den forbindelse gitt uttrykk for at det er viktig at eierskap ikke bare kommer opp som en av mange saker på et bystyremøte. Det blir med andre ord tatt til orde for at det settes av tid til en helhetlig gjennomgang og diskusjon av kommunens eierskap.

6. Koordiner arbeidet med samarbeidskommuner

For kommuner som i stor grad er deleiere i selskaper sammen med andre kommuner, vil det være en fordel om de samarbeider og koordinerer sitt arbeid med utarbeidelse av eierskapsmelding og eierstrategier. Dersom en kommune kun har mindre eiendeler i selskaper, vil det være nødvendig å samarbeide med andre for å få gjennomslag for sine strategier og målsetninger. I den forbindelse er det en fordel om samarbeidskommuner har mest mulig likt rammeverk som grunnlag for utøvelse av eierstyring. For kommuner som har felles kontrollutvalgssekretariat, er det også en fordel om kommunene koordinerer sine bestillinger om selskapskontroll.

1 INNLEDING

1.1 Bakgrunn og formål med utredningen

Tredobling av
antall kommunale
selskaper

De senere årene har det skjedd en betydelig økning når det gjelder selskapsorganisering av kommunal virksomhet. Fra 1997 – 2007 har det faktisk skjedd en tredobling i antall kommunale selskaper¹. Tall fra Brønnøysundregistrene viser at det pr. september 2007 var registrert totalt 2089 selskaper som var helt eller delvis kommunalt eid. Hele 77 % av disse var aksjeselskaper (AS). Videre var ca. 10 % av selskapene organisert som interkommunale selskap (IKS), 8 % som kommunale foretak (KF) og ca. 1,5 % som stiftelser.

Økt fokus på
samfunnsansvarlig
eierskap

Eierstrategier
Eierskapsmelding

Som følge av den store veksten i kommunal selskapsorganisering, har KS satt økt fokus på kommunenes rolle som samfunnsansvarlige eiere. Statens eierskapsmelding² har også bidratt til å sette økt fokus på utforming av eierstrategier på kommunalt nivå. KS omtaler eierstrategi som en måte å sikre forankring, styring og nødvendig kontroll av de enkelte selskapene og samarbeidstiltak, mens eierskapsmeldinger generelt defineres som det overordnede politiske styringsdokumentet for virksomhet som er lagt til et annet rettssubjekt, eget styre eller interkommunalt organ. Som en av de første kommunene i landet presenterte Bergen kommune en kommunal eierskapsmelding våren 2005. Senere har flere kommuner gjort det samme, samtidig som det er en del kommuner som har startet eller vurderer å gå i gang med tilsvarende arbeid. KS har på denne bakgrunn ønsket å få gjennomført en utredning som skal bidra med kunnskap til lokalpolitikere i deres arbeid med eierstrategier og eierskapsmeldinger som grunnlag for bedre politisk styring.

¹ Artikkel i "Mandag Morgen" nr. 23, 13. aug. 2007: *Milliardverdier uten styring*.

² St.meld. nr. 13 (2006-2007). Et aktivt og langsiktig eierskap. – Nærings- og handelsdepartementet.

De viktigste målsetningene med utredningen, er at den skal bidra til å gi kommunene:

Målsetninger med utredningen

- et faglig diskusjonsgrunnlag for å sette eierskap og de ulike prosessene knyttet til dette på dagsorden
- et bedre grunnlag for den generelle politiske eierskapsdebatten og utforming av eierskapsmelding og eierstrategier
- et bedre grunnlag for utvikling av et styringsverktøy med tanke på å sikre kontinuerlig kontroll og styring av kommunale selskaper i tråd med egne vedtak

Det er vanskelig å gi noe eksakt fasitsvar på hvordan en god eierskapsmelding skal utarbeides. Tilgjengelige eierskapsmeldinger har også noe forskjellig omfang, inndeling og tematisk fokus. Likevel er det slik at det er en del spørsmål og temaer som enhver eierskapsmelding bør berøre på en eller annen måte. Med tanke på å skaffe til veie et best mulig faglig grunnlag for kommunes arbeid med eierstrategier og eierskapsmeldinger, har vi sett det som interessant å gå nærmere inn på følgende hovedspørsmål:

Spørsmål som utredningen tar opp

- Hvorfor er det behov for kommunale eierstrategier?
- Hva bør vektlegges som grunnlag for en beslutning om selskapsorganisering?
- Hvilke former for selskapsorganisering er aktuelle for kommunene?
- Hvordan kan selskaper kategoriseres med utgangspunkt i ulike motiver for selskapsorganisering?
- Hvilke prinsipper bør legges til grunn for utøvelse av godt eierskap?
- Hva slags selskapsopplysninger trenger kommunene for å skaffe seg oversikt og for å kunne utøve og følge opp eierskap?
- Hvordan bør prosesser for utarbeidelse av eierstrategier og meldinger legges opp på en best mulig måte?

Som grunnlag for å skape økt bevissthet og engasjement rundt de styringsutfordringene som knytter seg til kommunalt eierskap, har vi lagt opp til en gjennomgang og diskusjon av hovedproblemstillingene som er listet opp over.

Grunnlaget for utredningen

Det faglige grunnlaget for utredningen baserer seg på en gjennomgang av nyere utredninger og undersøkelser med relevans for temaet. Videre har vi innhentet informasjon fra fire case-kommuner som har utarbeidet eierskapsmeldinger, og som således har erfaringer som kan ha overføringsverdi til andre kommuner som skal i gang med tilsvarende prosesser. Casekommunene er Bergen, Sørum, Sandnes og Eigersund. Vi har også fått anledning til å benytte data fra en undersøkelse som nylig er gjennomført i regi av KS som fokuserer på status og utfordringer knyttet til utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene.

Casekommuner

Utarbeidelse og oppfølging av eierskapsmelding – prosess

I tillegg til de faglige spørsmålene som knytter seg til ulike aspekter ved det kommunale eierskapet, har vi i forbindelse med utredningen også lagt vekt på å få fram erfaringer med hvordan selve prosessene knyttet til utarbeidelse av strategier, meldinger og oppfølging/evaluering kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Vi antar at gode prosesser i seg selv kan være en viktig suksessfaktor for å sikre forankring og engasjement blant politikerne i forhold til kommunens eierskapsrolle.

1.2 Leserveiledning

Kap. 2: Behov for kommunale eierstrategier

Utredningen har ikke hatt til hensikt å utarbeide en konkret mal for utarbeidelse av eierskapsmeldinger og eierstrategier, men trekke fram temaer og problemstillinger som bør utredes og diskuteres i forbindelse en slik prosess. I kapittel 2 ser vi nærmere på grunnlaget og behovet for kommunale eierstrategier, mens vi i kapittel 3 fokuserer på prinsipper for godt eierskap. Her diskuteres bl.a. utfordringer som politikerne har i forhold til ivaretagelsen av en eierskapspolitikk sett i forhold til øvrige roller man har som lokalt folkevalgt. Videre diskuteres krav som

Kap. 3: Prinsipper for godt eierskap

kommunene bør stille til både seg selv og til selskapene som grunnlag for utøvelse av et godt eierskap.

Kap. 4: Grunnlag for beslutning om selskapsorganisering

I kapittel 4 ser vi på hva som bør vektlegges som grunnlag for beslutning om selskapsorganisering. Før man går inn på å velge en konkret selskapsform, er det flere faktorer som bør vurderes med tanke på om en eller annen form for selskapsorganisering kan være aktuelt i det hele tatt. Dette kan bl.a. gå på behov og muligheter for politisk styring, ulike risikovurderinger og kommunens rolle som eier, myndighetsutøver og kunde.

Kap. 5: Aktuelle organisasjonsformer

Som grunnlag for valg av en bestemt selskapsform, vil det være nødvendig å ha kjennskap til de muligheter og begrensinger som ligger i aktuelle selskapsformer ut fra de mål og hensyn som kommunen ønsker å ivareta i forbindelse med selskapsorganiseringen. I kapittel 5 foretar vi en nærmere gjennomgang av noen aktuelle organisasjonsformer for kommunene. De organisasjonsformene som vies størst oppmerksomhet, er kommunale foretak (KF), vertskommunemodell etter kommunelovens § 28 b og c, samarbeid etter Kommunelovens § 27, interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskap (AS) og stiftelser. Hva slags selskapsform det er aktuelt å velge, vil bl.a. avhenge av motivene med selskapsorganisering, behov for styring og kontroll og behov for samarbeid med andre kommuner og private aktører.

Kap. 6: Kategorisering av eierskap

Som et hjelpemiddel for valg av organisasjonsform, og for å få bedre oversikt over ulike typer selskaper og muligheter for oppfølging, kan formålet med kommunalt eierskap deles inn i ulike kategorier. Dette diskuteres i kapittel 6. I kommunene finner vi ulike praksiser for slik kategorisering av selskaper. I alt omtales 5 ulike kategorier som kommunene har benyttet. Hovedinndelingen synes imidlertid å gå mellom finansielt eierskap og politisk eierskap. Innenfor disse to kategoriene, og i grenselandet mellom disse, kan en ha mange andre kategoriinndelinger.

Kap 7: Innhold i selskapsversikt	I kapittel 7 ser vi nærmere på hvilke nøkkelopplysninger politikerne bør ha oversikt over for å vurdere sine eier-/deltagerinteresser og definere overordnede strategier, målsetninger og krav til virksomhetene. Videre diskuteres rutiner for evaluering og oppfølging av det kommunale eierskapet.
Kap. 8: Prosess for utarbeidelse av eierskapsmelding	Kapittel 8 fokuserer på selve prosessen med utarbeidelse av en eierskapsmelding. Dette kan være en krevende prosess, bl.a. fordi det er et omfattende arbeid, og fordi feltet er nytt for både administrasjon og politikere.
Kap. 9: Sammenfattende vurderinger og anbefalinger	I det siste kapitlet har vi foretatt noen sammenfattende vurderinger som munner ut i noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes i prosessen med utarbeidelse av eierskapsmeldinger og eierstrategier i kommunene.
Fordypningslitteratur	Et viktig formål med utredningen har vært å sammenstille og presentere erfaringer og utfordringer på en enkel og lettfattelig form tilpasset en bred målgruppe i kommunene. Litteraturhenvisninger og referanser er lagt inn i rapporten slik at de som ønsker det lettere skal kunne fordype seg nærmere i aktuelle problemstillinger.

2 NÆRMERE OM BEHOVET FOR KOMMUNALE EIERSTRATEGIER

2.1 *Hvorfor selskapsorganisering*

New Public
Management

Økt selskapsorganisering i offentlig sektor blir gjerne sett i sammenheng med at reformideer knyttet til New Public Management (NPM) har fått økt innpass i offentlig sektor de siste 10-årene. NPM har sitt utspring i den anglosaksiske verden, og land som Australia, New Zealand og Storbritannia har vært sentrale, både i definering av hva NPM er, og i implementeringen av dette³.

Reformer i
offentlig sektor

Bakgrunnen for utviklingen er dels av økonomisk og dels av ideologisk art. Akselererende vekst i offentlig sektor samtidig med svekkede statsfinanser, utløste behov for å finne andre måter å drifte og finansiere offentlig sektor på. NPM er vanskelig å definere fordi det er en sekkebetegnelse på flere tiltak og organisasjonsformer. Reformtiltak som ofte relateres til NPM er reduksjon av offentlig sektor, fristilling, privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Eksempler på andre slike tiltak kan være innføring av flatere struktur i kommunene, benchmarking, innføring av bestiller-utførermodeller, brukermedvirkning o.l.

Argumenter for
etablering av
kommunale
selskaper

En kartlegging av styring og kontroll av interkommunale foretak foretatt av Nordlandsforskning⁴, viste at de viktigste argumentene for å skille ut selskaper og foretak var:

- Mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon
- Bedre kvalitet på tjenester
- Konkurranseutsetting av tjenester

³ - Rattsø, J. Og Sørensen, R.J. 1997. "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet" I Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. & Rattsø, J. (red): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug.
- Røvik, K.A. 1998. Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. – Fagbokforlaget.

- Dalby, K. 2005. Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management. - Stifelsen IMTEC.

⁴ Gjertsen, A. & Martiniussen, K. 2006. Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. – Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 18/2006.

- Bedre ansvars- og oppgavefordeling i kommunen
- En mer oversiktlig kommuneorganisasjon
- Rekruttering av kompetanse
- Juridiske hensyn

Liten bevissthet om selskapsorganisering

Nordlandsforsknings rapport peker videre på at det eksisterer en utbredt forestilling om at fristilling gjennom selskapsorganisering vil bidra til en annerledes og bedre adferd. Gjennom fristilling regner man med at dette vil bidra til å avskjerme virksomhetene i forhold til partipolitikk og fremme en mer forretningsmessig drift. Det pekes imidlertid på at disse målsetningene ikke alltid er begrunnet i forutgående problemer som kaller på en selskapsorganisering som løsning, og at det virker som det er variasjon i forhold til hvorvidt en overordnet fornuft har vært til stede i prosessene rundt selskapsorganisering.

Interkommunalt samarbeid

Ønsket om bedre og mer kostnadseffektive tjenester ligger også til grunn for fokuset på økt interkommunalt samarbeid. Her ønsker man imidlertid å nå slike målsetninger gjennom å hente ut stordriftsgevinster snarere enn gjennom fristilling og konkurranseutsetting. Kompetanseheving og styrkning av fagmiljøer er gjerne sentrale beslektede målsetninger. Interkommunalt samarbeid kan også være motivert ut fra strategiske regionalpolitiske hensyn, og hvor flere kommuner sammen etablerer interkommunale selskaper eller aksjeselskaper som har til hensikt å ivareta felles interesser og oppgaver for kommunene.

Interkommunalt samarbeid framfor endringer i kommunestruktur

I de senere årene har det vært en diskusjon om man skal satse på økt interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger for å møte utfordringer knyttet til å videreutvikle, styrke og samordne den kommunale virksomheten til beste for innbyggerne. Resultatet av kommunestrukturprosjektet, som ble gjennomført i regi av KS og KRD, var at kommunene ønsket å satse på økt interkommunalt samarbeid framfor kommunesammenlutninger. Dette innebærer at interkommunalt samarbeid har fått, og vil få, forsterket fokus i tiden som kommer.

2.2 Utfordringer knyttet til økt selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid

Nye utfordringer	Erfaringene med økende bruk av bedriftsorganisering viser at både selskaper og kommuner stilles overfor nye og krevende utfordringer. Selskapene skal kombinere krav om økt effektivitet og bedre kvalitet samtidig som kommunene som eiere av selskaper får en annen rolle enn tidligere. En sentral utfordring knyttet til enhver selskapsdannelse eller etablering av interkommunale samarbeid, er at dette reduserer mulighetene for direkte politisk styring og kontroll. Dette er en problemstilling som naturligvis gjør seg gjeldende i økende grad etter hvert som tallet på interkommunale samarbeid og selskaper øker ⁵ . Den senere tid har vi også sett noen eksempler på ”rekommunalisering”. Det vil si at man omorganiserer for å øke kommunens mulighet for styring og kontroll, f.eks. ved å endre organisering fra AS til IKS.
Politisk styring og kontroll	
Rekommunalisering	
Interkommunalt samarbeid	Når det gjelder interkommunalt samarbeid, er det slik at reduserte muligheter for styring og kontroll i seg selv er en begrensende faktor for etablering av nye samarbeid på områder hvor dette kunne vært formålstjenlig. I forbindelse med en landsdekkende kartlegging av ”vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid” foretatt av Telemarksforskning-Bø ⁶ , etterlyses nettopp virkemidler som bidrar til effektivt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver samtidig som hensynet til koordinering, demokratisk styring og kontroll ivaretas på en bedre måte. At man nå, gjennom endringer i Kommuneloven, har anledning til å etablere vertskommunesamarbeid med eller uten felles nemnd (§ 28a og § 28b), kan bidra til å bøte på noen av disse utfordringene.
Endringer i kommuneloven, vertskommunesamarbeid	

⁵ Ringkjøb, H.-E., Vabo, S.I. & Aars, J. 2006. Kommunale selskapsformer i vekst – et demokratisk problem? – Røkkansenteret.

⁶ Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204 2003.

Liten bevissthet
om hva selskaps-
organisering
innebærer

Nyere undersøkelser indikerer at det i mange kommuner er en bevissthet om at selskapsorganisering og fristilling innebærer at man gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring, men at det ikke i samme grad er bevissthet om hva den nye rolle skal innebære. Manglende oversikt og kunnskaper om kommunens selskapsorganisering og ulike organisasjonsformer ser ut til å resultere i en passiv eierrolle⁷. Det viser seg at det har vært lite fokus på utvikling av politiske styringssignaler ut over rammevilkårene knyttet til vedtektene for selskapene.

Passiv eierrolle

Liten oversikt over
selskaper og
interkommunale
samarbeid

Mange kommuner har også begrenset oversikt over det interkommunale samarbeidet. I et forsøk på kartlegging av det interkommunale samarbeidet, som ble gjennomført av ECON⁸ i 2006, støtte man på problemer, bl.a. fordi kommunene ikke hadde oversikt over hvilke samarbeid de faktisk deltok i. Det lot seg f.eks. ikke gjøre å framskaffe en oversikt over organiseringen av interkommunale samarbeid fordi de deltakende kommunene oppga ulike organisering for ett og samme samarbeid. Av kommuner i samme samarbeid var det opptil 4 til 5 ulike svar på hva som var den formelle organiseringen av samarbeidet. ECON peker også på at en del samarbeid ikke er formalisert etter de føringer/krav som er gitt i lov og forskrifter.

Store verdier i
kommunale
selskaper

I en tid preget av økt fokus på selskapsorganisering og uklarhet rundt lokaldemokratiets rolle i forhold til dette, framstår utarbeidelse av kommunale eierstrategier som et aktuelt styringsverktøy for å sikre styring og kontroll i henhold til politiske prioriteringer. Kommunene forvalter store verdier gjennom sine selskaper. Eksempelvis omsatte kommunalt eide AS i Norge i fjor for over 80 milliarder kroner, og det anslås at kommunalt eide virksomheter samlet sett er verdt minst 300 milliarder kroner.⁹ For at de store verdiene skal kunne forvaltes på best

⁷ Gjertsen, A. & Martiniussen, K. 2006. Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. – Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 18/2006.

⁸ ECON 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. – Econ. Rapport 2006-057.

⁹ Artikkel i "Mandag Morgen" nr. 23, 13. aug. 2007: *Milliardverdier uten styring*.

Eierrollen har betydning for selskapenes resultater

mulig måte, er det behov for overordnede strategier og retningslinjer. Det er viktig at kommunene som eiere, avklarer sitt ståsted i forhold til selskapene og definerer sine forventninger. Utøvelsen av eierskapet har direkte konsekvenser for virksomhetenes disponeringer og prestasjoner. Det viktigste formålet med denne utredningen er derfor å framskaffe et faglig fundament for en diskusjon om kommunal organisering og eierskap som kan legge grunnlaget for utarbeidelse av eierstrategier og eierskapsmeldinger i kommunene.

2.3 Status for arbeidet med eierskapsmeldinger og eierstrategier i kommunene

2.3.1 Spørreundersøkelse til kommunene

For å få nærmere oversikt og status og utfordringer knyttet til arbeidet med utarbeidelse av eierstrategier og -meldinger i kommunene, ble det gjennomført en liten spørreundersøkelse i regi av KS. Undersøkelsen ble sendt ut til rådmennene i alle landets kommuner, og andelen som svarte, var 50 %.

2.3.2 Omfanget av eierskapsmeldinger i kommunene

Spørreundersøkelsen viser at 98,6 % av kommunene er del- eller heleier av aksjeselskap, interkommunale selskaper eller har skilt virksomhet ut i kommunale/fylkeskommunale foretak. Så godt som alle kommunene som svarte på undersøkelsen, har således erfaring med en eller annen form for selskapsorganisering. Det var imidlertid kun 14,7 % av kommunene som politisk har behandlet en overordnet eiermelding for den samlede selskapsporteføljen kommunen enten er del- eller heleier av. Dette tallet er sannsynligvis også noe lavere på landsbasis, fordi det kan være grunn til å anta at kommuner med mindre grad av selskapsorganisering er underrepresentert i undersøkelsen.

Få kommuner har eierskapsmelding

Videre dokumenterer spørreundersøkelsen at utarbeidelse av eierskapsmeldinger og eierstrategier er et relativt nytt fenomen i kommunene. Av

Begrensede erfaringer

de kommunene som hatt en eierskapsmelding til politisk behandling, var det kun 23 % som hadde gjort dette før 2005. 13,3 % hadde første politiske behandling i 2006, mens hele 63 % hadde første politiske behandling i 2007. Dette innebærer at erfaringene med utarbeidelse av eierstrategier og -meldinger er relativt begrensede – spesielt i forhold til rullering og oppfølging. Av kommunene som har utarbeidet eierskapsmelding, var det foreløpig også hele 30 % som ikke har fått etablert faste rutiner for oppfølging av eierskapsmeldingen.

Av kommunene som ikke har eierskapsmelding, er det 16,1 % som er i gang arbeid med utvikling av en overordnet eierskapsmelding for kommunens samlede selskapsportefølje. Videre er det ca 33 % av disse kommunene som vurderer å gå i gang med et slikt arbeid. Med andre ord har halvparten av kommunene som ikke har eierskapsmelding, foreløpig heller ingen planer om å skaffe seg det.

2.3.3 *Utfordringer knyttet til eierstyring*

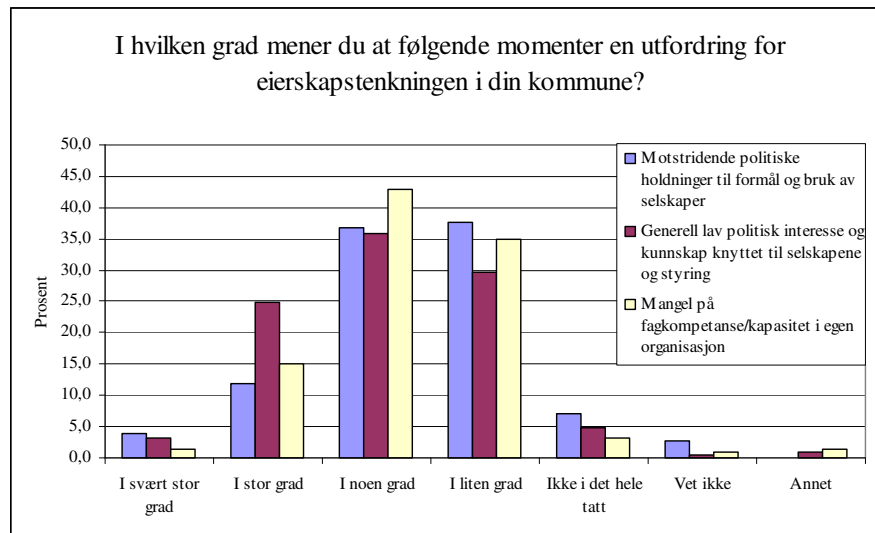
Alle kommunene som deltok i undersøkelsen, ble stilt spørsmål i forhold til i hvilken grad en del momenter representerer en utfordring for eierskapstenkningen i kommunen. Momentene de skulle ta stilling til, var som følger:

Utfordringer knyttet til eierskapstenkningen i kommunene

- Motstridene politiske holdninger til bruk av selskaper
- Generell lav politisk interesse og kunnskap til selskapene og styring av disse
- Mangel på fagkompetanse/kapasitet i egen organisasjon

Figur 1 viser at alle disse tre momentene til en viss grad representerer en utfordring for kommunene. Det er et mindretall av kommunene som mener at disse momentene i liten eller ingen grad representerer noen utfordring. Det synes å være lav politisk interesse og kunnskap knyttet til selskaper og styring som er den største utfordringen. Til sammen er det nærmere 30 prosent som mener at dette er stor eller svært stor utfordring.

Holdninger
Interesse
Kompetanse



Figur 1 I hvilken grad ulike momenter representerer en utfordring for eierskapstenkningen i kommunene.

Eierskapsmelding
viktig for politisk
engasjement

At politisk interesse kan være en utfordring, fikk vi også inntrykk av i forbindelse med enkelte av case-studiene. Det ble imidlertid påpekt at det å få på plass en eierskapsmelding var viktig for å skape politisk interesse og engasjement for eierstyring. En forutsetning for dette er at politikerne har oversikt over selskapsporteføljen, kjennskap til målsetningene med ulike typer selskaper, klare rutiner for rapportering og oppfølging og oversikt over hvordan eierskapet kan utøves for ulike typer selskaper. I et av intervjuene med politikerne ble dette uttrykt på følgende måte. ”Det er først nå vi har et grunnlag for å drive eierskapspolitikk”.

Behov for ulike
tiltak knyttet til
veiledning og
kompetanseheving

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen til KS fikk kommunene spørsmål om hva slags behov de har for bistand fra KS i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Dette ble stilt som et åpent spørsmål, og det var 85 kommuner som svarte. Grovt sett kan vi si at behovet for bistand går på veiledning og kompetanseheving. Det som den største andelen av kommunene etterlyser, er veiledere, maler, problemnotater, gode eksempler o.l. som støtte til gjennomføring av en prosess med utarbeidelse av eierskapsmelding. En del kommuner peker i den for-

Forankring

bindelse også på behov for bistand knyttet til prosessledelse og rådgivning underveis i prosessen.

Når det gjelder kompetanseheving, etterlyses bl.a. behov for kurs og seminarer. Fra case-undersøkelsene kjenner vi også til gode eksempler på felles oppstartseminarer hvor deltakerne opparbeider seg en felles plattform og forståelse som utgangspunkt for arbeidet. Dette har blitt framhevet som et viktig utgangspunkt med tanke på felles forankring av prosessen. Vi ser også at en del kommuner i KS-undersøkelsen uttrykker behov for tilsvarende seminarer i sin kommune. Videre er det enkelte som etterlyser nettverksamarbeid med erfaringsutveksling for kommuner som skal i gang med slike prosesser. Enkelte trekker også fram etableringen av KS Eierforum som et godt bidrag i denne forbindelse.

2.3.4 Oppsummerende vurdering

Spørreundersøkelsen viser at det på landsbasis er relativt få kommuner som har utarbeidet eierskapsmelding, og at flesteparten av de eierskapsmeldingene som er utarbeidet, er utarbeidet i løpet av de to siste årene. Erfaringene med gjennomføring av slike prosesser i kommunene er således begrenset. Samtidig er det en god del kommuner som er, eller vurderer, å gå i gang med utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Det er i den forbindelse en del kommuner som etterlyser behov for bistand knyttet til veiledningsmateriell og kompetansehevingstiltak. En betydelig andel av kommunene peker på at lav politisk interesse og kunnskap knyttet til selskaper og eierstyring, er en utfordring for eierskaps-tenkningen i kommunen. Samtidig indikerer caseundersøkelsene at en prosess for utarbeidelse av eierskapsmeldinger og -strategier kan være en viktig forutsetning for å skape oversikt, kompetanse og engasjement som grunnlag for en helhetlig politisk eierstyring.

3 PRINSIPPER FOR GODT EIERSKAP

Politikerrollen

Utgangspunktet for det norske kommunale og regionale politiske systemet er at det er et representativt og demokratisk system. Det lokale og regionale politiske lederskapet blir valgt av folket i lokale og regionale valg, og en sentral oppgave for de folkevalgte er å forsøke å ivareta innbyggernes interesser og ellers utvikle det kommunale eller regionale nivå i tråd med det enkelte partis program.

Som en del av sitt verv i kommunestyre eller fylkesting, får man også ansvaret for å forvalte kommunens interesser i ulike selskaper. Disse selskapene er i utgangspunktet enten eid av kommunene alene, sammen med andre offentlige eiere eller eid sammen med private interesser. Det betyr at man i mange tilfeller kan stå overfor andre eiere med klare ambisjoner for det enkelte selskap, det være seg konkrete målsettinger vedrørende avkastning, lokalisering, regional utvikling osv.

Eierskap som politisk tema

Samtidig er det en realitet at eierskap, og hva man ønsker med sine eierposisjoner i enkelte selskap, normalt ikke har inngått som en del av de sentrale politiske debattene i forkant av valg. Den politiske debatten blant politikerne har i hovedsak vært fokusert på det som er ansett som tradisjonelle kommunale tjenester, som skole, helse og omsorg, kvalitet på veg- og kollektivnett og ulike avgifter. Politikerne er slik sett normalt ikke fokusert på de problemstillinger som eierskap i ulike selskaper kan medføre. Det har, til tross for at kommunalt eide AS i 2006 samlet omsatte for over 80 milliarder kroner, vist seg å være mindre politisk interesse for å diskutere forvaltningen av verdien av de selskaper som kommunen har eierinteresser i og i hvilken grad disse selskapene drives i tråd med kommunenes overordnede interesser. Forsker Hans-Erik Ringkjøp ved Rokkansenteret i Bergen hevder – etter å ha utredet om veksten i antall kommunale selskaper representerte et demokratisk problem (på vegne av Lokaldemokratikommisjonen) – at ”det kan virke

Demokratiske utfordringer

Selskaper lever sitt eget liv

som mange selskaper lever mer eller mindre sine egne liv.”¹⁰ En generell illustrasjon på kommune-Norge sin holdning og aktivitet knyttet til sitt eierskap i ulike selskap kan være en uttalelse fra en administrerende direktør i et kommunalt AS, som til Nordlandsforskning i anledning en utredning om kommunalt eierskap, uttalte følgende: ”*Den eneste kontakten det politiske systemet har med selskapet, er om høsten i forbindelse med budsjettbehandlingen.*”¹¹

KS Eierforum, anbefalinger om eierstyring

Til tross for denne noe passive holdningen til eget eierskap, har man de ti siste årene innenfor kommunal sektor sett en sterk økning i antall selskapsetableringer. Som vist tidligere, har man særlig sett en vekst i etableringen av aksjeselskaper, hvor man siden år 2000 nesten har opplevd en fordobling. Dette kan sies å være et paradoks all den tid KS Eierforum i sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll finner grunn til å skrive:

”*Det er en jevn økning i antall selskaper i kommunal sektor, parallelt som studier viser at politikere generelt har liten eller manglende kompetanse knyttet til de juridiske styringsformene som ligger i og mellom aksjeloven, lov om interkommunale selskaper og kommuneloven. Det er også dokumentert manglende kunnskap og innsikt om omfang av selskaper kommunen/fylkeskommunen har eierandeler i.*”¹²

Prinsipper for god eierskapspolitikk

Tall fra Statistisk Sentralbyrå og KS viser at norske kommuner i 2006 eide over 2000 selskaper med mer enn 42 000 ansatte. Samlet representerer dette så store verdier og er av så stor betydning at det er av vesentlig betydning at kommunene får på plass en mer aktiv eierskapspolitikk.

Hensikten med dette kapitlet er å gi en innføring i ulike prinsipper for god eierskapspolitikk. Det er ikke meningen å gi en fyllestgjørende fasit

¹⁰ I følge *Mandag Morgen*, nr. 23, 2007, s. 14.

¹¹ *Mandag Morgen*, nr. 23, 2007, s. 14.

¹² *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*. KS Eierforum, 19.11.2007, s. 6.

som det enkelte kommunestyre må forholde seg til. Poenget er at det enkelte kommunestyre/fylkesting selv må diskutere hvilke prinsipper man ønsker skal legges til grunn for kommunens eierskapspolitikk. Men det er en ambisjon å bidra til å tydeliggjøre kommunestyrets eller fylkestingets ansvar for å forvalte kommunens interesser på en god måte.

3.1 Eierskapspolitikk og eierstrategi

”Å eie er å ville”

”Å eie er å ville”, skriver Sandnes kommune i sin eierskapsmelding, og oppsummerer gjennom dette korte utsagnet noe som bør være et helt sentralt tema i utformingen og etableringen av en eierskapspolitikk. All den tid kommune- og fylkestingspolitikere har som sin primære oppgave å legge forholdene til rette for god og effektiv kommunal drift til beste for innbyggerne, er det naturlig å forvente at politikere har et bevisst forhold til hvorfor man har etablert ulike kommunale selskaper, om man kanskje burde se med friske blikk på de man har eller hva man vil med kommunens eierposisjoner i selskaper man eier sammen med andre.

Utfordringer for de folkevalgte

Men selv om utsagnet er kort og fyndig, er det viktig å være oppmerksom på at konsekvensene av å følge oppfordringen i utsagnet innebærer mange vanskelige problemstillinger. Det å utvikle, etablere eller å ivareta en eierskapspolitikk er ikke lett. Problemstillingene er sammensatte og rører ved alle de oppgaver som følger ved å være en lokalt folkevalgt. Utviklingen og ivaretagelsen av en eierskapspolitikk kan i enkelte tilfeller utfordre alle rollene man har som lokalt folkevalgt, både ombudsrollen, arbeidsgiverrollen og samfunnsutviklerrollen.

Det svenske kommuneforbundet (SKL)¹³ skriver i en veiledning om kommunal eierstyring fra 2003 at det finnes flere årsaker til hvorfor man bør tilstrebe en aktiv og profesjonell samordning av driften av kommunens ulike selskaper og kommunens øvrige virksomhet. Men hoved-

¹³ SK 2003. Ågarstyrning utifrån ett kommunalt ändamål. – Svenska Kommunförbundet.

argumentet er at ønsket og ambisjonen om å utvikle kommunal service og gi innbyggerne best mulig forhold for å utvikle sine liv, forutsetter at kommunen har en samlet strategi overfor egen virksomhet, uavhengig av juridisk form.

Sentrale politiske spørsmål

Dette leder oss fram til hovedspørsmålet i en diskusjon om eierskapspolitikk; hvorfor driver og eier kommunen selskaper, hva er selve eierideen, dvs. hva er det kommunale formålet med selskapet eller den kommunale eierandelen i selskapet? Hva er det man vil med sitt eierskap?

Sørum kommune er inne på noe av det samme når de i sin Eiermelding fra 2006 skriver følgende:

Behov for tverrpolitisk forståelse

”Et aktivt eierskap betyr at de folkevalgte gis en mulighet til å utøve eierstyring. For å oppnå god eierstyring er det nødvendig med en tverrpolitisk felles forståelse for hvorfor Sørum kommune eier aksjer i selskaper, deltar i interkommunale selskaper (IKS) og har etablert kommunale foretak.”

Skille mellom eierskapspolitikk og eierstrategi

Disse problemstillingene er både av overordnet og konkret karakter avhengig av på hvilket nivå man diskuterer. Det betyr også at en i kommunen bør forsøke å skille mellom det som er kommunens eierskapspolitikk og det som er kommunens eierstrategi. Eierskapspolitikken er de overordnede premisser som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper eller eierandeler. Litt spisst kan det sies at eierskapspolitikken er de krav kommunen setter til seg selv som eier. Politiske temaer kan her være spørsmålet om praktisering av prinsippet om mer-offentlighet, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering og premissene for hvordan eierstyringen skal skje. Eierstrategi er de prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen har overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsettinger som eierne har satt.

KS Eierforum, 18
anbefalinger
knyttet til
eierstyring

En slik deling vil kunne bidra til å legge til rette for en diskusjon hvor man først tar for seg kommunens eierskapspolitikk på overordnet nivå, hvor man konsentrerer seg om de prinsipielle spørsmålene knyttet til sitt eierskap. Deretter utvikler man strategier for de ulike selskapene man er involvert i. Dette kan, ved siden av å gi politikerne mulighet for generell kompetanseoppbygging, bidra til å legge et grunnlag for en konsistent og forutsigbar politikk overfor de ulike selskapene. Vi vil i den forbindelse også henviser til KS Eierforum sine 18 anbefalinger i forhold til etablering av systemer og rutiner for å sikre best mulig eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunale/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.¹⁴ Her gis det anbefalinger knyttet til følgende momenter:

1. Opplæring av folkevalgte
2. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
3. Utarbeidelse og revidering av formål og selskapsstrategi
4. Vurderinger og valg av selskapsform
5. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
6. Plan for selskaps- og forvaltningskontroll i eierskapsmelding
7. Sammensetning av eierorgan
8. Gjennomføring av eiermøter
9. Valgkomite for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper
10. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
11. Styresammensetning i konsernmodell
12. Oppnevning av vararepresentanter
13. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
14. Kjønnrepresentasjon i styrene
15. Godtgjøring til styremedlemmer
16. Arbeidsgiverorganisering
17. Etikk og samfunnsansvar
18. Adm.sjefens rolle vs foretakene

¹⁴ KS Eierforum 2007. Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak. – KS Eierforum, www.ks.no/eierforum.

Samlet eierskaps-
politikk

Det kan være grunn til å minne om at formålet med å få på plass en samlet eierskapspolitikk er å få på plass et system av prosesser og praksiser som samlet sett beskriver kommunens planer med selskapene, forholdet til egen virksomhet og hvordan man ønsker å følge opp sin egen politikk overfor selskapene. Som nevnt tidligere, er det naturlig at denne politikken ikke avviker vesentlig fra den politikk man har lagt til grunn overfor den ordinære delen av den kommunale virksomheten.

Premisser for
selskaps-
organisering

I siste instans bør man i utviklingen av lokal og regional politikk være opptatt av hvordan ulike selskaper og annen kommunal virksomhet samlet sett bidrar til virkeliggjøringen av god service og gode livsbetingelser for kommunens innbyggere og næringsliv. Bidrar ikke selskapene til dette formålet, bør man som eier alvorlig vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes.

3.2 Krav til eierne

Krav til kommunal
eierskapspolitikk

Et grunnleggende premiss for kommunal eierskapspolitikk bør, som nevnt tidligere, være at man får på plass systemer som langt på vei ivaretar de samme hensynene som gjelder for kommunal forvaltning ellers. Prinsippene bør, som Sandnes kommune skriver i sin eiermelding, gjøres gjeldende uavhengig av selskapsform og hvilken målsetting kommunen har med selskapet eller samarbeidet.

Åpenhet
Forutsigbarhet
Effektivitet

Det er særlig tre forhold som bør være styrende fra kommunens side; en bør praktisere åpenhet, en bør være forutsigbar, og en bør arbeide for størst mulig grad av effektivitet. Summen av dette gjør at en som eier har et aktivt grep om sitt eget eierskap. Spørsmålet er hvordan man som kommune praktiserer disse prinsippene. Det er liten tvil at en aktiv eierskapspolitikk etter disse prinsipper vil kunne utfordre visse lokale strukturer i enkelte kommuner. Vi tenker her særlig på hvordan kommunen fremmer sine eierskapsinteresser i dialog med selskapets styre og ledelse, og hvordan styret i det enkelte selskap settes sammen.

Rammer for selskapene

Det er igjen grunn til minne om at hvis ikke kommunen signaliserer en aktiv rolle med krav og forventninger, vil andre aktørers krav og forventninger bli lagt til grunn. Det er ikke sikkert at det vil skape en utvikling i tråd med kommunens interesser. Det er her grunn til å sitere Sørums kommune som i sin Eiermelding skriver følgende:

”Gjennom formålet ved etablering av selskapene og de kommunale foretakene er disse gitt en ramme som skal benyttes som fundament i utvikling av selskapene og foretakenes strategier. Det forutsettes derfor at disse er reelle og klart definerte. Undersøkelser viser at få kommunalt eide selskaper er innforstått med hva deres eiere mener om dem. Dette medfører at kommunalt eide selskaper ofte utvikler egne strategier, delvis uavhengig av eiernes syn, men basert på selskapenes situasjon, ståsted og behov (markedsorientering) med risiko for at selskapene utvikler seg i en retning som ikke er i eiernes interesse.¹⁵ Det vil være opp til eier å gjøre de nødvendige styringsgrep for å unngå utvikling av såkalte agentkostnader.”¹⁶

Kommunens omdømme

Det er viktig å være oppmerksom på at prinsippene ikke bare skal bidra til at kommunens interesser blir ivaretatt på en god måte, de skal også støtte opp under kommunens omdømme. Kommunen har alt å vinne på å fremstå som åpen, ryddig og forutsigbar. Dette er helt sentrale verdier knyttet til bygging av godt omdømme.

Sandnes kommune legger i sin eierskapsmelding til grunn fem krav til eier som samlet skal bidra til god eierskapspolitikk. Disse er gjengitt i sin helhet i boksen på neste side, da dette er krav som i hovedsak går igjen i de kommuner som har jobbet fram en eierskapspolitikk.

¹⁵ ECONs undersøkelse om ”Samfunnsansvarlig forretningsdrift – tjeneste og fortjeneste” fra 2004.

¹⁶ Eiermelding for Sørums kommune, 2006, s. 7-8.

Krav til eier som
grunnlag for god
eierskapspolitikk,
Sandnes kommune

Krav til eier som samlet sett skal bidra til god eierskapspolitikk (jf. Sandnes kommune sin eierskapsmelding):

1. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap
 - a. Mer offentlighet bør være et prinsipp
 - b. Det skal være åpenhet rundt eierkommunens valg av styre-medlemmer
 - c. Det skal være åpenhet rundt godtgjørelse til styret
2. Før en mulig selskapsdannelse bør man analysere hva eier ønsker å oppnå ved å opprette et selskap fremfor å drive aktiviteten innefor en mer tradisjonell etatsorganisering
 - a. Tilsvarende analyse bør gjøres ved utarbeiding av eierstrategi
3. Eier bør fremme sine interesser gjennom generalforsamling og representantskap.
 - a. Politisk vedtatt eierstrategi binder kommunens deltakere i generalforsamling og representantskap
 - b. Det bør utarbeides en aksjonær-/eieravtale som beskriver forholdet mellom eierne, hvordan informasjon skal gis eiere utenom møte i representantskap/generalforsamling, selskapets virksomhet og valg av styre
4. Eier skal gi klare mål for selskapet. Styret er ansvarlig for realisering av målene
 - a. Eierskapet bør være forutsigbart og langsiktig (utover fire år)
 - b. Eierne skal i samspill med styret og ledelse sikre god ledelse av selskapet. Herunder bør man fokusere på hvordan eierne og styret sammen skal kunne påvirke ledelsens arbeid med utgangspunkt i selskapets behov
 - c. Aktiv eierstyring krever tverrpolitisk forståelse av hvorfor kommunen er engasjert i selskapet
 - d. Eier bør utforme en styreinstruks som beskriver styrets mandat og sammensetting, styremøtets forretningsorden, hvilke saker som skal styrebehandles, saksbehandlingsregler (lovgrunnlag) og regler for informasjonsutveksling mellom styremøtene
 - e. Det bør være et klart skille mellom eier og kunde/bruker for å unngå mistanke om at selskap hvor kommunen står som eier forfordes i forhold til andre selskap, eller at det stilles for lave krav fra eier eller at selskapet er tildelt ressurser som gir ekstra konkurransefortrinn
 - f. Hvorvidt selskapet skal utføre oppgaver etter egenregiprinsippet eller konkurranseeksponeres, bør fremgå tydelig av selskapets vedtekter eller selskapsavtale
 - g. Ved tjenesteleveranse fra selskapet til de samme eierkommunene bør det stilles krav om tjenesteavtale
 - h. Gjennom krav til resultat og rapportering skal eier gi tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten. Det er naturlig at eier måler resultatkrav uttrykt ved avkastning på den kapital de forvalter, krav til kundetilfredshet, ivaretagelse av HMS-regelverket samt likestillingskrav til styrende organer
 - i. Det bør utarbeides en klar og forutsigbar utbyttepolitikk. I selskaper der virksomheten har karakter av næringsdrift, bør offentlig eier stille de samme krav til avkastning på investert kapital som en privat eier vil gjøre
5. Det utarbeides Eiermelding for kommunens samlede eierskap

Lovkrav

Offentlighetsloven

Enkelte av disse prinsippene bør være ukontroversielle da det eksisterer en rekke lovkrav som kommunen må forholde seg til, jf. aksjelov, HMS-regelverk, regler for offentlig innkjøp, regler for offentlig støtte og ikke minst kravet til åpenhet i følge offentlighetsloven. Men det er likevel grunn til å tro at særlig det siste lovkravet vil kunne representere en utfordring for enkelte kommuner. Årsaken er en utvidelse av virkeområdet for offentlighet, jf. forskrift til offentlighetsloven, hvor det heter at offentlighet ”*som hovedregel [skal] gjelde for sjølvstendige rettssubjekt (aksjeselskap, ansvarlege selskap o.l.) der det offentlege har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, eller på anna grunnlag har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene i dette organet.*”¹⁷ Det er unntak for selskaper som driver næring i direkte konkurranse med private, eksempelvis kraftselskaper som også formidler kraft. Dette betyr at det ikke er mulig for kommunene å organisere seg vekk fra offentlighetsloven. Loven gjelder fullt ut for kommunale selskaper enten disse er AS, KF eller IKS. I tillegg gjelder loven for selskaper hvor kommunene eier mer enn 50 % eller har en eierandel som gir rett til å oppnevne mer enn halvparten av medlemmene til et styre.

Offentlighet gir merverdi

I tillegg til lovkravet om offentlighet, vil vi nevne den merverdi som prinsippet om mer-offentlighet vil kunne gi. Gevinsten for kommunen er primært mulig større interesse for den kommunale virksomheten fra det offentlige og derigjennom mulighet for en mer informert debatt om kommunens forhold til egne selskaper. Ellers er fordelene med større grad av offentlighet omkring driften av ulike selskaper, at det har en tendens til å disiplinere aktørene slik at prosessene blir mer ryddige og oversiktelige.

¹⁷ Dette er sitert fra Justisdepartementets høringsbrev. Høringsfristen var 1. nov. 2007. Det var meningen at forskriften skulle gjelde fra 1. januar 2008. Men det er nå utsatt. I kontakt med lovavdelingen i Justisdepartementet ble vi fortalt at det er planlagt at den nå skulle virke fra og med 1. juli 2008.

3.3 Forutsigbarhet

Åpenhet
Ryddighet
Profesjonalitet

Langsiktig strategi

Større krav til åpenhet etablerer slikt sett større krav til ryddighet og forutsigbarhet fra eiers side. Dette vil igjen med stor grad av sannsynlighet medføre økt profesjonalitet i dialogen mellom eier og selskap. Årsaken til dette er at det er vanskelig å se for seg at folk med kompetanse og kunnskap om et område vil vise stor vilje og interesse for å sitte i styret og råd hvis det på bakgrunn av erfaring etableres en forestilling om at eiers forventninger til det enkelte selskap til enhver tid skal være under press. Dette vil utfordre styrets mulighet for å etablere en mer langsiktig strategi for det enkelte selskap. Det er viktig å minne om at man som styremedlem i et selskap primært er ansvarlig for selskapets ve og vel. Manglende forutsigbarhet og uklare signaler om hva man vil med et selskap, vil dermed kunne svekke selskapets mulighet for å rekruttere kvalifisert personell. Manglende forutsigbarhet fra eiers side vil kunne redusere selskapets mulighet for effektiv drift. Det er neppe kontroversielt å hevde at en slik utvikling ikke er i innbyggernes interesse. Dermed ivaretar ikke politikerne sitt mandat.

Styring og kontroll

Poenget med dette punktet er ikke å avskjære den politiske debatten. Den er helt nødvendig og en betingelse for utformingen av en aktiv eierpolitikk. Poenget er å minne om at et vedtak om å organisere deler av kommunal virksomhet eller aktivitet inn i et aksjeselskap, kommunalt foretak, eller at man går sammen med andre kommuner og etablerer et interkommunalt selskap, vil ha betydning for kommunestyret eller fylkestingets mulighet til å direkte styre den aktivitet man har valgt å organisere i et foretak eller selskap. En slik organisering kan derfor også sees på som delegering av fullmakter. Årsaken er at man ved å organisere driften i slike organer flytter tjenesten og produksjonen ut av den kommunale forvaltningen og over i selskapsformer hvor det eksisterer andre regler og roller enn innenfor tradisjonell kommunal forvaltning. Selve driften av selskapet blir overlatt til et organ utenfor kommunen. Ved å plassere et selskap utenfor kommunal forvaltning blir selskapet rent organisatorisk fristilt fra den kommunale organiseringen og dermed

Politisk innflytelse

fra kommunestyrets mulighet for direkte styring. Organiseringen vil måtte føre til at kommunens og kommunestyrets kontroll og innflytelse blir mer indirekte. Det er ikke slik at kommunestyrets medlemmer, etter å ha gitt fra seg muligheten for direkte styring, til enhver tid kan komme med forslag til vedtak som skal ha konsekvenser for selskapets drift. Man må se det i øynene: Politikernes direkte innflytelse over tjenestene som organiseres inn i ulike selskaper, blir redusert.

Overordnet ansvar

Det er derfor et viktig spørsmål hvordan man som eier av selskaper skal forholde seg til selskapet, og hvordan man skal opptre og legge til rette for å sikre at selskapet drives i tråd med eiers, dvs. kommunestyrets, prioriteringer og mål. Det er viktig å være klar over at dette er en problemstilling som gjelder alle selskaper hvor kommunen har eierinteresser, og ikke bare selskaper som driver innenfor det kommunale ansvarsfeltet eller områder/selskaper hvor man deltar av strategiske og regionale årsaker. Problemstillingen er like viktig for kommuner som har eierandeler i kraft- og nettselskaper, eller andre typer selskaper hvor det forretningsmessige og det kommersielle elementet klart er til stede. Kommunestyret har som kjent, et overordnet ansvar for å sikre at kommunens ressurser blir disponert på en slik måte at det samlede resultatet er så godt som mulig og til beste for kommunens innbyggere.

Krav til politikerne

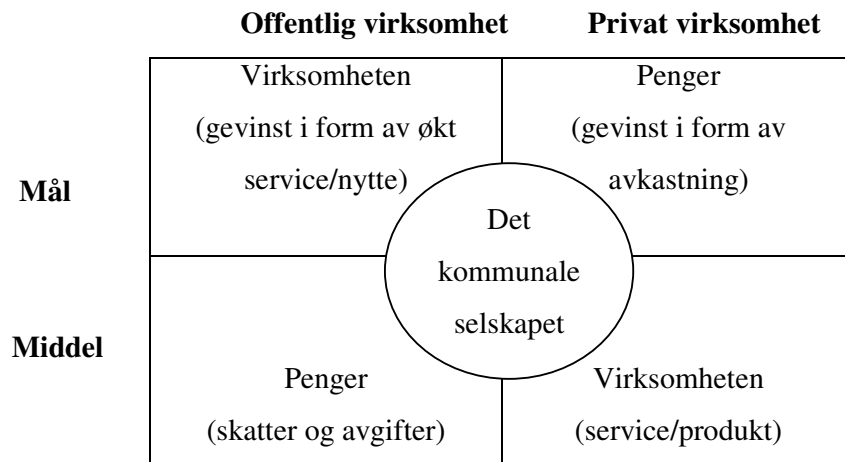
Dette er ikke er en lett og enkel oppgave. Skal man klare dette, er det nødvendig at kommunen og kommunestyret gjør seg opp en mening om selskapet, hva som er formålet med selskapet, hvorfor man i det hele tatt har eierandeler i selskapet, hvorfor det er organisert som det er, og ikke minst hvordan man skal sikre at selskapet drives i tråd med de målsettinger som kommunestyret legger til grunn.

3.4 Krav til selskapene

Etter å ha avklart hvordan man bør opptre som eier og hvilke diskusjoner man bør ha før en eventuelt oppretter et selskap, er det nødvendig å avklare hvilke krav man skal stille til det enkelte selskap. Kravet

Offentlig og privat virksomhet

avhenger selvfølgelig av hva kommunen ønsker med hvert enkelt selskap. Det er under dette temaet også viktig å være oppmerksom på den prinsipielle forskjellen mellom et selskap i offentlig regi og et selskap i privat regi. Ulikheten er forsøkt illustrert i figuren under.



Ulike mål

Hovedforskjellen på privat og offentlig virksomhet er synet på hva som er målet, og hva som er middelet for å nå målet. Mens målet i privat sektor er avkastning i form av penger og virksomheten et middel for å nå dette målet, er det motsatt i offentlig sektor. For offentlig sektor er penger kun et middel for at virksomheten skal nå best mulig resultat ut fra en gitt målsetting. Dette gjelder selvfølgelig ikke for selskaper der kommunen har vedtatt at man ene og alene har et definert finansielt formål.

Politisk styring

Myndighets- utøvelse

Det bør nevnes, som Bergen kommune gjør i sin eierskapsmelding, at selskaper hvor kommunen har vedtatt at eierskapet primært har et finansielt formål, selvfølgelig kan ha virksomhet på områder av stor politisk betydning. I følge kommunen bør eventuelt behov for politisk styring i slike situasjoner primært skje gjennom myndighetsutøvelse (konsesjoner etc), dvs. gjennom å påvirke rammene for selskapets drift, og ikke gjennom eierskapet som sådan.

Formål	Et helt sentralt premiss for å kunne stille krav til et selskap er at man i forkant har klargjort hva som er selskapets formål med en beskrivelse av
Stiftelsesdokument	hva skal selskapet drive med, og hvorfor man har opprettet selskapet. Dette bør framgå av stiftelsesdokumentet og være støttet av selskapets
Vedtekter	vedtekter. Først når det er på plass, kan man bli mer presis på hvilke krav man kan stille til det enkelte selskap.

Noen forhold kan klargjøres på et mer generelt nivå. Vi vil her vise til Sørums kommune som i sin eiermelding stiller fire overordnede krav til selskapene:

Overordnede krav til selskapene, Sørums kommune

1. Samfunnsansvarlig forretningsdrift

Samfunnsansvarlig eierskap og samfunnsansvarlig forretningsdrift kan generelt knyttes til forventninger fra samfunnets side om at virksomheter og deres eiere bør ta et ansvar som går ut over kortsiktig profitt. Å ta hensyn til de økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser av virksomhetens aktiviteter bør være en del av virksomhetens strategi.

2. Hensynet til innbyggernes behov

Kommunalt eide selskaper og foretak er opprettet for å ivareta et samfunnsansvar: Å levere grunnleggende tjenester til innbyggerne. Spørsmålet om hvordan hensynet til innbyggernes behov og samfunnets felles verdier kan kombineres med effektivitet og lønnsomhet står derfor helt sentralt i utøvelsen av eierstyring og for hvordan bedriften opererer og kommuniserer.

3. Etikk, miljø og sosiale forhold

Det forventes i dag at selskaper og deres eiere i økende grad integrerer samfunnsansvar i forretningsdriften og i utøvelse av eierstyring. Alle selskapenes og foretakenes interessenter har forventninger til at eieren tar opp problemstillinger som er relevante i forhold til kjernevirksomheten. Dette kan være etiske, miljømessige eller sosiale forhold av betydning for interessentene generelt og kundene/brukerne spesielt. Dette gjennom en erkjennelse av at virksomhetene er en integrert del av samfunnet, og at selskapenes og foretakenes virksomhet medfører økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser. Det er gjennom resultatene samfunnsansvaret skal synliggjøres. Sørums kommune har etiske retningslinjer for tilsatte og folkevalgte.

4. Omdømme og summen av de egenskaper andre tillegger kommunen

Omdømme kan kortfattet beskrives som summen av de *egenskapene* man blir tillagt av andre. Det vil si de oppfatningene som interessentene, slik som innbyggerne i Sørums kommune, brukerne av kommunens tjenester (uansett om de leveres av kommunen, foretakene eller selskapene), arbeidssøkere, media, næringsliv, frivillige organisasjoner m.fl., har om kommunen. Deres oppfatning blir formet av erfaringer, dialog med ansatte eller folkevalgte, medieomtale, informasjon gitt av kommunen og rykter som verserer – uavhengig av om de er sanne. Kjernen i utvikling av eget omdømme er å skape gode *erfaringer* og sørge for god *informasjon*.

Likebehandling

Et helt sentralt poeng, som også følger av aksjeloven, er at alle eiere skal behandles likt. I dette ligger at selskapet ikke skal forskjellsbehandle eierne. Dette gjelder særlig informasjon som har betydning for selskapet og dermed for eierne. Prinsippet er at alle eiere skal motta samme informasjon, uavhengig av eierandel. Sandnes kommune har i sin Eiermelding, under dette punktet, lagt følgende til grunn:

Krav til informasjon fra selskapene

1. Selskapet skal gi dekkende informasjon i god tid om saker som er til behandling, saksdokumentene bør være utførlige nok til at eier kan ta stilling til alle saker som skal behandles.
2. I aksjeselskaper bør innkalling og saksdokumenter til generalforsamling sendes minst fire uker før generalforsamling.
3. For interkommunale selskaper skal innkalling og saksdokumenter til representantskapet sendes minst fire uker før møtet skal holdes.

Sandnes kommune stiller i tillegg til dette tre andre krav som bør gjelde for selskapene (jf. boksen på neste side). Vi ser av andre kommuners behandling av dette temaet at Sandnes kommune sine krav er representative for hva andre har lagt til grunn.

Styresammensetning

Det siste punktet fører oss tilbake til pkt 2 i krav til selskapet, hvordan styret bør sammensettes. Dette er et tema som det er nødvendig for kommunene å bruke tid på. Vår lille runde rundt i kommune-Norge viser også at dette er et tema som engasjerer lokalpolitikere.

Fordeling av styreverv

Det har i kommune-Norge vært en tradisjon å velge styremedlemmer ut fra politisk ståsted og ofte som en del av forhandlingene i anledning av konstituering av kommunestyre etter valg. Dermed inngår diskusjon om styreposisjoner og verv i ulike selskaper som en del av de lokale forhandlingene hvor siktemålet primært er å besette posisjoner innenfor det lokalpolitiske systemet, som valg av ordfører, varaordfører, lederverv i utvalg osv. All den tid enkelte styreverv er forholdsvis lukrative relativt til andre politiske verv i form av godtgjøring, er det i følge våre kilder

eksempler på at forhandlingene om disse vervene har vært forholdsvis krevende. Det betyr ikke at man ikke har vært opptatt av kompetanse og behovet for bredde i styret. Vi har likevel et klart bilde av at den lokalpolitiske dimensjonen har vært klarest til stede.

Krav til selskaper, Sandnes kommune

1. Selskapets åpningsbalanse skal være tilpasset selskapets formål og selskapets situasjon.
 - a. Finansieringen av selskapet må tilpasses typen av virksomhet. Hvilken markedsmessig risiko selskapet har vil her være av betydning.
 - b. Selskapet bør ha en egenkapital som er tilpasset selskapets mål, strategi og risikoprofil
 - c. Selskapet bør ha en strategi for kapitalbinding – binding av kapital i selskapet anses ikke å være ønskelig for kommunen. Poenget er at egenkapitalen ikke bør være større enn hva man klarer å betjene avkastningsmessig.
 - d. Lønns- og incentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapningen. Hovedprinsippet bør være at selskapene kommunen eier bør følge den kommunale lønnsstrategien.
2. Styresammensettingen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets og styrets egenart.
 - a. Styresammensettingen må sees i forhold til formål. Ulike selskaper krever ulik tilnærming til styrets sammensetting.
 - b. Det er viktig at styret velges med fokus på selskapets behov, vedkommendes kompetanse og styrets totale sammensetting.
 - c. I selskaper med betydelige sektorpolitiske målsetninger bør det vurderes konkret om styrets medlemmer bør ha nær tilknytning til kommunens politiske og administrative ledelse.
3. Styret skal, overfor selskapets leder, på uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle i spørsmål om service, kontroll, strategi og ressursituasjon. Styret bør:
 - a. Tilrettelegge for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.
 - b. Fastsette en årlig plan for sitt arbeid hvor det legges særlig vekt på selskapets mål, strategi og oppfølging av dette.
 - c. Utarbeide plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere sin virksomhet.
 - d. Nye styremedlemmer bør bevisstgjøres hvilke ansvar og hvilke rolle som følge av å være styremedlem.

Politisk eller faglig representasjon i styrene

Konsekvensen av dette er todelt. For det første blir valg av styremedlemmer til offentlige eide selskaper, og begrunnelsene for hvorfor enkelte personer blir spurt om å bli styremedlemmer eller tilbudt plass i styret, foretatt i lukkede rom som en del av en større kabal. Ved siden av at lukketheten omkring denne type prosesser i seg selv er problematisk, kan prosessen føre til at egnethet og kompetanse ikke får den plass det fortjener. Dette kan særlig være problematisk i situasjoner

Styresammen-
setning og fortsig-
barhet

hvor selskapet eies av flere kommuner. Dermed står man i fare, avhengig av reglene for rullering av valg av styremedlemmer, for full utskifting av styre hvert fjerde år. Hvis hvert styremedlem i tillegg blir valgt som resultat av lokale konstitueringer, får man lett et styre som blir ensidig sammensatt kompetansemessig.

Profesjonelt
sammensatt styre

For det andre, ved siden av å kunne medføre en viss uforutsigbarhet for administrasjonen og ledelsen i selskapet, medfører dette også at man lett kan få et styre som til enhver tid er under opplæring. Ved siden av å kreve mer ressurser fra administrasjonens side enn hva som kunne vært ønskelig, er det grunn til å tro at styret vil ha redusert evne til å ivareta de oppgavene det etter lovverket har. Dermed gis administrasjonen fort vekk et større handlingsrom enn det ville hatt med et mer profesjonelt sammensatt styre. Det er slik sett større risiko for at selskapet blir administrasjonsstyrt. Det er ikke alltid sikkert at det er en fordel for eierne og i siste instans for kommunens innbyggere.

3.5 Kjøreregler

Eierstyring og
prosess

Hvordan bør så kommunen legge opp prosessen slik at man i størst mulig grad sikrer at selskapene drives i tråd med de forventinger og mål som kommunestyret har lagt til grunn?

Dialog

Det er helt sentralt at det i disse prosessene er god og tillitsfull dialog mellom selskap og eiere og styremedlemmer og eiere. Det er igjen nødvendig å presisere at styremedlemmer, selv om de er valgt av eierne på generalforsamlingen og i visse tilfeller representerer helt konkrete eiere, har som sin primære oppgave å ivareta selskapets interesser innenfor de rammer som eierne setter. Dermed kan man som styremedlem av og til havne i et motsetningsforhold mellom ulike interesser. Styremedlemmenes oppgave er primært å forvalte og ta hensyn til denne motsetningen gitt de signaler som eierne gir gjennom vedtak i formelle organ. Rammene er selskapets formål, vedtekter og

Styringsrammer

eventuelle styringssignaler i form av vedtak på generalforsamling eller i representantskap.

Likevel er det slik at det gjennom et år kan oppstå problemstillinger hvor administrasjon og styremedlemmer har behov for å diskutere hvordan enkelte utfordringer bør møtes. Generelt kan dette løses på to måter.

Eiermøter

Det er mulig å arrangere eiermøter hvor administrasjon og styre inviterer eierne til møte for å diskutere hvordan enkelte problemstillinger bør håndteres. Det bør presiseres at slike eiermøter kun bør arrangeres der det er behov for å diskutere spørsmål av strategisk art og hvor styret føler at man trenger veiledning fra eierne. Slike møter bør alltid arrangeres hvis det i forkant av planlagt generalforsamling er signaler på at eierne vil ha store problemer med å godta styrets forslag til ulike vedtak, eksempelvis størrelsen på utbytte.

Det er også mulig for eierne å invitere til slikt møte. Men siden styret i prinsippet har fått delegert fullmakt fra eierne, bør eierne være tilbakeholdne med slike initiativ da slike initiativ lett kan tolkes som manglende tillit til styret. Slike initiativ bør i så fall komme etter at man i forkant har avklart dette med styret, og at det er enighet om at slikt møte bør arrangeres. Alternativet er ekstraordinær generalforsamling.

Avklaring i forkant av styremøter

Men i tillegg kan det enkelte styremedlem ha behov for å diskutere problemstillinger som ikke kan sies å være av strategisk art, men som likevel vil kunne medføre politiske problemstillinger internt i egen kommune. Vi vil her igjen vise til Sandnes kommune sitt opplegg for å kunne ivareta dette hensynet. Der har man vedtatt at formannskapet skal ha en funksjon i de tilfeller hvor det er behov for avklaringer i forkant av styremøter i selskapet.

Sandnes kommune har videre lagt til grunn følgende vedrørende de valgte representantenes roller:

Styrerepresen-
tantenes roller,
Sandnes kommune

1. de valgte representantene skal ivareta kommunens interesser gjennom en aktiv deltagelse i selskapenes eierorgan
2. i styrene løses oppgaver til beste for selskapets utvikling og i samsvar med eiernes krav
3. der det er mer enn en representant valgt av bystyret i Sandnes skal det utpekes en fraksjonsleder som har særlig ansvar for koordinering i forkant av eiermøter i selskapet.
4. I enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning kan bystyre og/eller formannskapet instruere representantene.

Personlig ansvar

Nå er det viktig å være oppmerksom på at dette er kjøreregler som i utgangspunktet kun skal gjelde i tilfeller der styremedlemmet, som er valgt av kommunen, selv ber om det. Et styremedlem i et AS er i prinsippet valgt personlig med de rettigheter og plikter som følger av aksjeloven. Styremedlemmet kan, ved en eventuell diskusjon om man ivaretar selskapets interesser eller ikke, ikke skyve en enkelteiers interesser foran seg som en begrunnelse for eventuelt vedtak.

Likevel kan det for et styremedlem være behov for å avklare hva kommunen mener om enkelte problemstillinger. I Sandnes skilles det, som vi ser av tabellen under, på tre måter avhengig av sakens karakter og når representanten melder behovet for avklaring.

Kompetansebehov
i kommunene

Som en del av dette vil det være viktig at kommunene har egen kompetanse på de sakene og problemstillingene som selskapene driver på med. Det er vanskelig å se for seg kommunenes mulighet for praktisering av aktiv eierskapspolitikk og eierstyring hvis kommunene selv ikke har den nødvendige kompetanse. Hvis så er tilfelle, er man som eier i hovedsak overlatt til å stole på at selskapets administrasjon sin framstilling av sakskomplekser. Det er erfaring for at informasjonen i slike situasjoner i enkelte tilfeller ikke er helt balansert. Videre vil styremedlemmet til enhver tid være helt avhengig av den informasjon som administrasjonen i

selskapet gir. Dette vil kunne vanskeliggjøre styremedlemmets mulighet for å ivareta sin rolle på en uavhengig måte.

Tabell 1 Politiske avklaringer i forkant av møter i selskapene, Sandnes kommune

Politiske avklaringer i forkant av styremøter

Innmelding av sak	Avklaring	Tilbakemelding
Representanten melder inn sak til ordføreren senest fredag før formannskapet	Ordfører er ansvarlig for nødvendig avklaring. Ordfører skal i slike saker så langt det er mulig søke råd hos partienes gruppeledere. Rådmannen bistår ordfører	Blir sak under eventuelt for åpen eller lukket dør i formannskapet. Formannskapet foretar den nødvendige avklaring og skal i neste møte få en tilbakerapportering på utfallet.
Representanten melder inn hastesak til ordfører	Ordfører er ansvarlig for nødvendig avklaring. Ordfører skal i slike saker så langt som mulig søke råd hos partienes gruppeledere. Rådmannen bistår ordfører.	Ordfører gir svar til representanten. Svaret er kommunens råd/svar på saken
Representanten melder spørsmål om en sak til oppklaring	Sekretariatsfunksjon hos rådmann (fast kontakt)	Rådmannen gir svar.

Eierskapssekretariat

Kommunen bør derfor ha bygd opp en kapasitet, f.eks. et eierskapssekretariat, enten alene eller sammen med andre, som gjør det mulig for de folkevalgte representantene, formannskaps-/fylkestingsutvalgsmedlemmer eller kommunestyre-/fylkestingsmedlemmer å henvende seg med spørsmål knyttet til eierskapsproblemer og få kvalifiserte svar.

Denne kapasiteten bør ha følgende mandat:

1. oversikt over selskapene med tilhørende formål, vedtekter, selskapsavtaler, tjenesteavtaler og lovverk som holdes à jour.
2. oversikt over selskapenes årsrapporter og årsregnskap, samt budsjettdokumenter
3. å yte administrativ bistand til de valgte representantene og bistå ordfører i forhold til faglige avklaringer

4. ha en fast kontaktrutine med administrasjonen i de øvrige eierkommunene, med vekt på selskaper av stor betydning for kommunen med fokus på kompetanseutvikling knyttet til kommunens eierskapsrolle og gjennomføring av de oppdrag som kommunestyret har pålagt

4 HVA BØR VEKTLLEGGES SOM GRUNNLAG FOR BESLUTNING OM SELSKAPS-ORGANISERING

Kommunene står fritt til å velge organisasjonsform

Kommunene står i prinsippet fritt til selv å velge selskapsorganisering og selskapsform, så fremt det ikke følger begrensninger i henhold til lover og forskrifter for oppgaveområdet. Før en beslutning om selskapsorganisering fattes, er det en rekke avveininger som må foretas. Dette for å sikre at aktuell selskapsform står i forhold til de oppgaver og funksjoner selskapet skal utføre, og hvilke rammebetingelser selskapet trenger. Vi har i avsn. 2.1 pekt på noen sentrale argumenter som kommunene legger til grunn for å velge selskapsorganisering. De viktigste argumentene som trekkes fram her, er bedre og mer kostnadseffektive tjenester. I eierskapsmeldingen for Eigersund er disse argumentene nærmere utdypet. Her pekes det på at selskapsorganisering kan være et alternativ får å:

Argumenter for selskapsorganisering

- etablere en organisasjonsform hvor deler av egenvirksomhet blir mer fristilt enn den vanlige "etatsstrukturen" gir mulighet for
- tilføre mer fleksibilitet til en spesiell del av kommunens virksomhet
- kunne etablere et interkommunalt samarbeid på områder hvor dette av effektivitetsmessige grunner er fornuftig
- synliggjøre at en del av den kommunale virksomheten er i en konkurransesituasjon, og at den har et mer finansielt fokus enn øvrig virksomhet
- synliggjøre at dette er et område som skal styres av andre (f.eks. som stiftelse)

Skille mellom virkemidler og målsetninger

I en utredning om styring og eierskap i kommunalt eide selskaper for KS¹⁸, pekes det på at det er viktig å skille mellom virkemidler og målsetninger ved etablering av selskaper. Målsetningene kan være

¹⁸ Resch-Knutsen, V. 2007. Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper. – Kommuneforlaget.

Liten politisk
bevissthet om
hvorfor ulike
organisasjons-
former er valgt

effektivisering, skille forvaltning og forretning, mindre politisk styring, tjene penger osv, mens selskapsorganisering kan være ett av flere aktuelle virkemidler for å nå slike mål. I Nordlandsforsknings kartlegging¹⁹ hevdes det at kommunenes svar på spørsmålet om hvorfor en bestemt selskapsform er valgt, er at andre kommuner har valgt denne organisasjonsformen for dette tjenesteområdet, at fagdepartementet eller direktoratet har anbefalt det, eller at andre alternativer ikke er politisk akseptert. Selv om dette kan være fornuftige svar, blir det understreket at alle kommunene uansett bør vurdere om selskapsformen passer for det aktuelle tjenesteområdet, og om selskapsorganisering er den riktige løsningen både i dag og i et langsiktig perspektiv.

Klare resultatmål

Det er klart at det kan være gode begrunnelser til økt selskapsorganisering, men det er av den grunn kanskje desto mer viktig å være tydelig på hva man ønsker å oppnå ved selskapsorganisering. Klare resultatmål vil være en forutsetning for vurdering av måloppnåelse og utøvelse av eierstyring. I tillegg til at man har målsetninger som kan innfris gjennom selskapsorganisering, vil det også være en rekke andre hensyn som bør vurderes som grunnlag for beslutning om selskapsorganisering og ev. valg av selskapsform. Dette gjelder bl.a. behov og muligheter for politisk styring, økonomiske forpliktelser og risiko-vurderinger. Det er også viktig å tydeliggjøre hva slags konsekvenser en selskapsorganisering vil ha for de ulike rollene som kommunene skal ivareta, f.eks. som myndighesutøver, eier og tjenesteprodusent. Vurderinger og avveininger av rollene kan bl.a. ha betydning for delegering av oppgaver til selskapet, hvorvidt det er restriksjoner forbundet med dette, og om man kan komme i konflikt med konkurransereglene i Lov om offentlige anskaffelser.

Konsekvens-
vurderinger

Rolleavklaring

I eierskapsmeldingen for Sandnes kommune har man utarbeidet en liste over momenter som bør være vurdert før selskapsform velges (jf boksen

¹⁹ Gjertsen, A. & Martiniussen, K. 2006. Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. – Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 18/2006.

nedenfor). Denne listen kan også være av nytte for andre kommuner som vurderer selskapsorganisering.²⁰ Punktene som er listet opp, viser at det er mange avveininger som bør gjøres før man velger selskapsform. Det er også viktig å diskutere hvilke rammebetingelser et velfungerende selskap trenger. Kanskje man rett og slett etter grundig drøfting kan konkludere med at kommunen ser seg best tjent med å organisere tjenesten innenfor den tradisjonelle forvaltningen. Det er ikke alltid gitt at selskapsdannelse er løsningen.

Forhold som bør vurderes før selskapsform velges, Sandnes kommune

Forhold som bør vurderes før selskapsform velges (jf. Sandnes kommune sin eierskapsmelding):

- Muligheter for politisk styring; muligheter for innretning av aktivt og strategisk eierskap, samt eierkommunens reelle styring gjennom representasjons modeller
- Økonomisk ansvar; hvilke forpliktelser påtar kommunen seg vs. selskapet
- Risikovurderinger; økonomisk, markedsutsikter, miljø og samfunnsikkerhet, kvalitet og kvantitet av den kommunale tjenesten og forholdet til sluttbruker/innbyggerne
- Selskapets økonomiske frihet; forpliktelser i forhold til et selskap kontra det å beholde egen beslutningsmyndighet om prioriteringer av ressursbruk
- Forholdet mellom kommunens rolle som eier og eventuelt myndighetsutøver
- Muligheter og begrensninger mht. delegasjon av myndighet
- Fleksibilitet – endring av eierforhold/samarbeid med private
- Forholdet til forvaltningslov/offentlighetslov
- Skatte- og avgiftsmessige forhold
- Anskaffelsesreglene
- Arbeidsgiverpolitisk strategi

Som grunnlag for valg av en bestemt selskapsform, vil det være nødvendig å ha kjennskap til de muligheter og begrensninger som ligger i aktuelle selskapsformer ut fra de mål og hensyn som kommunen ønsker å ivareta i forbindelse med selskapsorganiseringen. I påfølgende kapittel vil vi derfor foreta en nærmere gjennomgang av de mest aktuelle organisasjonsformene som kommunene kan benytte.

²⁰ For nærmere informasjon, se også: Bjella, K. m.fl. 2008. Fra drift i avdeling til utskilling i selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen. – Advokatfirmaet Haavind Vislie. KS FoU.

5 GJENNOMGANG AV AKTUELLE ORGANISASJONSFORMER FOR KOMMUNENE

Kommunene har stor frihet til å organisere sin virksomhet som de ønsker. Denne friheten gir mulighet til å finne løsninger som passer med lokale ressurser og behov. Som vist innledningsvis, har kommunenes bruk av selskaper økt betraktelig de siste årene. Det er flere aktuelle organisasjonsformer å velge mellom. Den praktiske problemstillingen for politikerne vil gjerne være: Hvilken organisasjonsform bør kommunen velge, og hva bør vektlegges ved beslutningen? I dette avsnittet vil vi gi en oversikt og kort innføring i de ulike organisasjonsformene, mens vi i avsnitt 6 kommer mer inn på hva som bør vektlegges ved valg av organisasjonsform.

Nedenfor har vi listet opp noen av de mest aktuelle organisasjonsformene for kommunene:

Alternative organisasjonsformer

- Organisasjonsformer for kommunal virksomhet som drives av en kommune:
 - Kommunal etat
 - Kommunale foretak (KF)
- Interkommunale virksomheter kan organiseres som:
 - Vertskommune (kommunelovens § 28)
 - Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)
 - Samarbeid etter kommunelovens § 27
- Organisasjonsformer som kan nyttes av enkeltkommune eller i samarbeid med andre:
 - Aksjeselskap (AS)
 - Stiftelser

I tillegg kommer noen andre organisasjonsformer, som lag og foreninger eller sameie. Disse er ikke nærmere omtalt her. Vi har heller ikke omtalt nærmere organisasjonsformer som er mindre benyttet de siste årene eller har avgrensede virkeområder, som samvirke og borettslag.

Nyttige veiledere

En kommune kan velge å organisere virksomheten som en kommunal etat/enhet. Dette er normalt den organisasjonsformen som gir størst politisk innflytelse, og bør selvfølgelig også vurderes ved valg av organisasjonsform. Denne organisasjonsformen forutsetter vi er godt kjent blant politikere, og vi beskriver ikke organisasjonsformen nærmere her. I påfølgende avsnitt vil vi foreta en nærmere gjennomgang av de organisasjonsformene som er listet opp over. For mer detaljerte beskrivelser av ulike organisasjonsformer henvises til utredninger foretatt av Resch-Knutsen²¹ og Bjella m.fl.²².

5.1 Kjennetegn ved alternative organisasjonsformer

5.1.1 Kommunale foretak (KF)

Underlagt
kommunestyret

Rådmannen har
begrenset
myndighet

Hjemmelen for KF er gitt i Kommunelovens kapittel 11. Kommunale foretak er økonomisk og rettslig en del av kommunen, men er organisert med et eget styre. Foretaket er underlagt kommunestyret. KF er en del av kommunen selv, og kan følgelig ikke benyttes i samarbeid med andre. Organisasjonsformen bygger på at de kommunale foretakene skal ha en viss handlefrihet i forhold til kommunen. Forskjellen fra en kommunal etat er at rådmannen har begrenset myndighet ovenfor daglig leder i foretaket. Rådmannen kan ikke instruere foretaket eller omgjøre beslutninger foretatt av foretakets daglige leder så lenge de ligger innenfor foretakets virkeområde. Det er styret i foretaket som vil ha instruksjons- og omgjøringsmyndighet i forhold til daglig leder. Foretaket inngår avtaler på vegne av kommunen, innenfor sin tildelte kompetanse.

²¹ Resch-Knutsen, V. 2007. Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper. – Kommuneforlaget.

Del av kommunens budsjett

Foretakets budsjett vil inngå som en del av kommunens budsjett. Dette tilsier at det er lettere for rådmannen å styre den økonomiske handlefriheten for foretaket, enn ved mer selvstendige organisasjonsformer. Det vil ikke være snakk om å ta ut noe utbytte fra et KF. På dette området fungerer KFet som en kommunal etat. Et kommunalt foretak vil i perioder med sviktende inntekter kunne drive sin virksomhet med løpende utgifter som overstiger løpende inntekter uten selv å dekke inn ubalansen. På den annen side vil det i perioder med gode økonomiske resultater for foretaket kunne overføres midler til å finansiere den øvrige virksomheten i kommunen.²³

Forretningsmessig drift

Reglene om KF er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningsmessig virksomhet. Organisasjonsformen er ikke ment brukt for virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er framtreddende. I praksis benyttes KF ofte når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

Utfordringer for kommunes administrasjon

En utfordring knyttet til KF-organisering som ble avdekket gjennom casestudiene, knyttes til at kommunens administrasjon har ansvar for å føre tilsyn samtidig som tradisjonelle linjer for tilsyn og kontroll er brutt. Som nevnt, kan rådmannen ikke instruere eller omgjøre beslutninger innenfor foretakets virkeområde foretatt av foretakets daglige leder, men rådmannen kan instruere foretakets daglige leder til å utsette iverksettelsen av vedtak fattet av styret i påvente av behandling i kommunestyret. Dersom styret fatter og iverksetter vedtak som burde vært politisk behandlet i kommunen, er det således en fare for at rådmannen, til tross for redusert myndighet, blir gjort ansvarlig for eventuelle feil som blir begått av KFet

²² Bjella, K. m.fl. 2008. Fra drift i avdeling til utskilling i selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen. – Advokatfirmaet Haavind Vislie. KS FoU.

²³ Ot.prp. nr 53 (1997-98). Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak), s. 65. – Kommunal og regionaldepartementet.

5.1.2 Vertskommunemodell

Kommunelovens § 28 b og 28 C

Delegering av myndighet til vertskommune

Fra 1. januar 2007 ble det innført en ny modell for interkommunalt samarbeid. Denne samarbeidsmodellen er regulert i kommunelovens § 28 b og c, og er ment brukt for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse, f.eks. barnevern. I en vertskommunemodell overlater kommunen ansvaret for bestemte oppgaver og beslutninger til en annen kommune – vertskommunen. Ansvarsområdet det blir samarbeidet om, blir utført innenfor den administrative organisasjonen til vertskommunen. Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, men er et rent avtalebasert samarbeid. Det er to varianter av samarbeid i en vertskommunemodell:

- administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28b)
- vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c)

Administrativt vertskommunesamarbeid

Saker uten prinsipiell betydning

Et administrativt samarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delebert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Vertskommune med folkevalgt nemnd – saker av prinsipiell betydning

Samarbeid med folkevalgt nemnd innebærer at all offentlig myndighetsøvelse kan delegeres til vertskommunen, med mindre dette er avskåret i lov. Ettersom denne vertskommunemodellen gir anledning til å delegerer oppgaver og beslutningsmyndighet på mange av kommunens kjerneområder, også når det gjelder saker av prinsipiell betydning, vil hensynet til folkevalgt innflytelse være viktig. I denne modellen er det således bygget inn spesielle styringsvirkemidler, som skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet på mange områder til en vertskommune. Det ligger i navnet at det opprettes en egen folkevalgt nemnd i vertskommunen. Deltakerkommunene kan delegerer myndighet til denne nemnda, også i saker av prinsipiell betydning, men i så fall er

Beslutnings-
effektivitet

det et krav at hver av deltakerkommunene er representert i nemnda²⁴. Samtidig kan en samarbeidskommune gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndigheten. Dersom en deltakerkommune aktivt tar i bruk alle de styringsvirkemidler som det er anledning til, kan det imidlertid gå på bekostning av beslutningseffektiviteten i samarbeidsordningen. Jo sterkere styring fra den enkelte deltakerkommune, dess mer tungdrevet kan beslutningsprosessene bli. En må derfor finne fram til et balansepunkt mellom hensynet til styring fra den enkelte kommunes side, og hensynet til at det skal være en viss effektivitet i beslutningsprosessene.²⁵

5.1.3 Samarbeid etter kommuneloven § 27

Kommuneloven
§ 27

Samarbeid
organisert med
eget styre

Myndighet

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner når samarbeidet er organisert med eget styre. Denne type samarbeid kan være et eget rettssubjekt, men vil som oftest ikke være det. Samarbeidet må være organisert med eget styre, og styret må tildeles en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet. Styrets myndighet må begrenses til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Styrets myndighet er betraktelig mindre enn i et IKS. Styrets rolle og forholdet til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene. Et samarbeid etter kommuneloven § 27 er lite regulert i loven, og det er i stor grad opp til kommunene hvordan de vil organisere det. At det er begrenset hva salgsmyndighet som kan legges til et samarbeid etter kommunelovens § 27, avgrensner imidlertid hvilke type oppgaver det er aktuelt å samarbeide om etter denne lovhjemmelen, sammenlignet vertskommunesamarbeid etter Kommunelovens § 28²⁶.

²⁴ Det er opp til kommunestyret å vurdere hvilke saker som er av prinsipiell betydning.

²⁵ St.prp. nr. 67 (2006-2007). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen). – Kommunal og regionaldepartementet.

²⁶ Ot.prp. nr. 95. (2005-2006). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid). – Kommunal og regionaldepartementet.

5.1.4 Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)

Egen juridisk enhet	Denne organisasjonsformen er regulert i en egen lov om interkommunale selskaper ²⁷ , og er ment å være skreddersydd for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet. Et interkommunalt selskap er en egen juridisk enhet, hvor bare kommuner /fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan
Ubegrenset ansvar	være deltagerne. Et viktig kjennetegn for et interkommunalt selskap er at deltagerne til sammen har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser.
Styre og daglig leder	Den enkelte deltaker hefter for "sin" andel av selskapets totale forpliktelser. Et interkommunalt selskap skal ha et styre og en daglig leder som står ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Deltagernes
Representantskap	myndighet i selskapet skal utøves via et representantskap som er selskapets øverste myndighet. Her skal samtlige deltakere være representert med minst en representant. Dette innebærer at den enkelte
Myndighet	deltakerkommunen ikke kan utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon. Representantskapet har noe utvidet
Styring og kontroll	myndighet i forhold til generalforsamlingen i et AS. Ved en eieravtale kan eierne øke sin styring og kontroll ved for eksempel å angi at visse saker må behandles av representantskapet. Den utvidede innflytelsen har først og fremst sammenheng med deltakernes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser. Når deltakerne påtar seg et større ansvar (i forhold til et AS) er det også naturlig at styringsmulighetene utvides.
Utdeling av selskapets midler	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.

²⁷ Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999

5.1.5 Aksjeselskap (AS)

Omfatter både privat og offentlig virksomhet	Denne selskapsformen er velkjent både i det private næringsliv og i kommunal forvaltning, og er regulert i aksjeloven. ²⁸ AS kan benyttes av kommunen både alene, i fellesskap med andre kommuner, annen offentlig myndighet eller private aktører. Ca. åtte av ti selskaper hvor kommunene er involvert som eiere, er aksjeselskaper (jf. Brønnøysundregistrene pr. september 2007). Et viktig kjennetegn ved aksjeselskapsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser, utover innskutt kapital. Dette innebærer at et AS, i motsetning til en kommune, kan gå konkurs. Dette vil bl.a. innebære at lånevilkårene for et AS vil være dårligere enn for en kommune. AS-formen må brukes når andre enn kommuner skal delta, eller når kommunen ønsker reell ansvarsbegrensning. Ved valg av denne selskapsformen vil den politiske innflytelsen være svakere enn i et IKS.
Aksjeselskaper dominerer	Selskapets eiere rår ikke fritt over selskapets inntekter og formue. Innsynet fra offentligheten vil også være svakere enn i et IKS eller KF. Forestående endringer av offentlighetsloven vil imidlertid innebære økt åpenhet ²⁹ .
Begrenset økonomisk ansvar	
Politisk innflytelse	
Offentlig innsyn	
Eierandeler og rettigheter	En aksjonær har rettigheter i et AS avhengig av hvor stor andel av selskapet vedkommende eier. For kommunen er det viktig at eierandelen er tilpasset kommunens formål med eierskapet. Dersom kommunen har strategiske målsetninger for eierskapet, bør kommunen ha kontroll med selskapet ved å eie 50 % eller mer av aksjene alene eller sammen med andre strategiske partnere. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på den dobbeltrolle som kan oppstå ved at det offentlige er eier og samtidig myndighetsorgan. Det er viktig at disse to rollene skilles klart slik at det ikke kan stilles spørsmål om favorisering, særbehandling eller lignende. Dersom kommunene f.eks. er eiere av selskap som konkurrerer
Dobbeltrolle	

²⁸ LOV 1997-06-13 nr 44: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).

²⁹ Endringer av Offentlighetsloven vil medføre et utvidet virkeområde, dvs. at loven blir innrettet for mer offentlighet. Virksomheter med over 50 prosent offentlig eierandel eller innflytelse i eierorgan, blir omfattet av lovens bestemmelser. Unntatt er selskaper som driver sin virksomhet i konkurranse med andre. Ny offentlighetslov skal etter planen virke fra 1. juli 2008.

med andre selskaper, og kommunen er kjøper eller utøver myndighet gjennom konsesjoner, kan det lett bli stilt spørsmålstegn ved kommunens eierskap.

Avkastning

Avkastning til eier skjer i form av økning av aksjenes verdi og utbytte. Siden aksjeeierne ikke hefter for selskapets forpliktelser, setter aksje-loven begrensninger til hvor stort utbytte eierne kan ta ut. Reglene er utformet med tanke på at selskapet skal ha en ”forsvarlig” egenkapital.

Utbyttepolitikk

Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse anbefaler at aksjeselskaper utarbeider en utbyttepolitikk, tilpasset selskapets mål, strategi og risikoprofil. Vanligvis ønsker en investor å ta ut utbytte fra et AS. Dette er ikke alltid tilfelle for kommunale eiere. Vedtektene kan sette begrensninger på bruk av overskudd og utdeling av midler, dersom eierne ønsker dette.

5.1.6 Stiftelser

Ingen eiere

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven.³⁰ Stiftelser er selveiende formuesmasser og har ikke eiere eller deltakere. Etter at kommunen har skutt penger inn i stiftelsen (som stifter), vil den ikke ha innflytelse på hvordan stiftelsen disponerer midlene. Dette må derfor sikres gjennom vedtektene og formulering av stiftelsens formål. Med formål i forbindelse med en stiftelse menes i alminnelighet ”det stiftelsens penger skal brukes til”. Men det kan også menes at selve virksomheten har en egen verdi, eller skal skaffe et overskudd gjennom sin virksomhet. I praksis har stiftelsesformen i kommuner i hovedsak vært benyttet som organisasjonsform for utleie av boliger, men også for kulturinstitusjoner og sykehjem.

Ikke muligheter for løpende politisk styring

I og med at en stiftelse ikke har eiere, kan verken stifterne utøve styring eller gjøre krav på andel av stiftelsens overskudd. Etablering av stiftelser på områder hvor det er behov for politisk styring og kontroll, er derfor ikke å anbefale.

³⁰ LOV 2001-06-15 nr 59: Lov om stiftelser (stiftelsesloven).

5.1.7 Faktorer som det er viktige å vektlegge ved valg av organisasjonsform

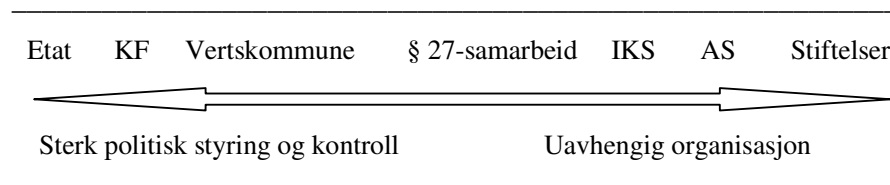
Behov for styring og kontroll

Uansett hvilken av organisasjonsformene som velges, vil et sentralt poeng være at beslutninger om driften av selskapet³¹ skal fattes av selskapet selv. Dersom kommunen vil ha full innflytelse over driften, bør virksomheten organiseres innen den ordinære kommunale organisasjonsmodellen. Kommunal styring og kontroll av fristilte selskap må nødvendigvis skje på en mer indirekte måte enn ved tradisjonell styring av kommunal virksomhet (jf. Tabell 2 og Figur 2).

Tabell 2 Oversikt over kommunal organisering og ansvar

	Rettssubjekt	Ansvar for selskapets forpliktelser	Øverste myndighet	Lov-regulering
KF	Integrert del av kommunen	Ubegrenset	Kommune-styret	Kommune-loven kap 11
Vertskommune	Integrert del av kommunen	Ubegrenset	Kommune-styret	Kommune-loven kap 5
Kommune lovens § 27	Integrert del av kommunen ³²	Ubegrenset	Kommune-styret	Kommune-loven § 27
IKS	Selvstendig	Ubegrenset ³³	Represen-tantskapet	Lov om inter-kommunale selskaper
AS	Selvstendig	Begrenset	Generalfor-samlingen	Aksjeloven
Stiftelse	Selvstendig	Begrenset	Styret	Stiftelsesloven

Styringsmuligheter og ulike organisasjonsformer



Figur 2 Illustrasjon av graden av politisk styring og kontroll ved ulike organisasjonsformer

³¹ Vi bruker her betegnelsen selskap i en mer utvidet forståelse, slik at også kommunale foretak og stiftelser omfattes

³² Kan anses som eget rettssubjekt, dersom samarbeidet beslutter dette

³³ I forhold til en viss prosentandel av selskapets totale forpliktelser

Vedtekter, avtaler
og oppfølging

Figur 2 viser at den politiske kontrollen vil være størst ved organisering som en kommunal etat, mens stiftelse er den organisasjonsformen hvor det er minst mulighet for kommunen til å utøve styring og kontroll. I mellom her finner vi ulike grader av politisk innflytelse. Politisk innflytelse vil ikke bare avhenge av organisasjonsform, men også hvordan vedtekter og eventuelle avtaler mellom eierne er utformet, og hvordan eierne følger opp eierskapet. I og med at ulike organiseringen av drift og selskapsform har konsekvenser for grad av demokratisk kontroll, vil det være viktig å ha en grundig diskusjon av forholdet mellom direkte politisk styring og kontroll og gevinsten ved å fristille deler av aktivitetene.

Finansielt og/eller
samfunnmessig
fokus

Generelt kan det, slik Eigersund kommune konkluderer med i sin Eiermelding, være grunnlag for å hevde følgende: Dersom et selskap er i en konkurransesituasjon, i hovedsak er finansielt, og målsettingen er å gi størst mulig avkastning/utbytte, så er det mye som taler for at en bør velge AS-formen. Dersom en ønsker en god politisk kontroll, og er opptatt av det ikke skal være til stede et demokratisk underskudd, bør en holde virksomheten innenfor vanlig kommunal organisasjonsstruktur. For virksomheter som både har et finansielt og samfunnmessig fokus og samtidig er i en konkurransesituasjon, må en vurdere om KF- eller IKS-modellen er den beste.

Merverdiavgift
Skatteplikt
Dokumentavgift
Lånebetingelser
Virksomhets-
overdragelse

Det er en rekke forhold som må vurderes ved valg av organisasjonsform for kommunal virksomhet. Vi har ikke gjennomgått alle problemstillinger knyttet til forskjeller mellom selskaper her. Andre momenter som bør vurderes ved valg av organisasjonsform, er forhold som merverdiavgift, skatteplikt, dokumentavgift ved overdragelse av eiendom og lånebetingelser for å nevne noen. Arbeidstakers stilling er et annet viktig moment ved utskillelse. Hovedregelen ved virksomhetsoverdragelse er at arbeidsforholdet til de berørte ansatte i kommunen overføres til selskapet. Selskapet kan ikke redusere lønn eller gi dårligere vilkår, dersom dette

Ansattes
rettigheter

ville være i strid med den tidligere arbeidsavtalen med kommunen. De ansatte vil med andre ord beholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår inntil det utarbeides en ny tariffavtale. Nærmere om de juridiske forholdene ved valg av organisasjonsform, som arbeidsforhold, skatt og merverdiavgift, er gjennomgått i et eget hefte fra KS "Fra drift i avdeling til utskilling i selskap"³⁴. Vi henviser til dette heftet for nærmere detaljer.

Habilitet
Valgbarhets-
begrensninger

Kommunal- og regionaldepartementet har hatt ute et høringsnotat om forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren³⁵. Forslaget vil, dersom det blir vedtatt, medføre at daglig leder og styremedlemmer blir inhabile når saker som gjelder selskapet skal behandles i folkevalgte organer, selv om selskapet er fullt ut eid av stat eller kommune. Det er mange momenter som må vurderes når man skal ta stilling til valg av organisasjonsform, og habilitetsregler og valgbarhetsbegrensninger bør inngå blant disse momentene.

Avslutningsvis er det er imidlertid viktig å presisere at valg av selskapsform ikke er avgjørende for hvordan eierstyring kan utøves. God eierstyring forutsetter, uavhengig av hvilke selskapsformer som velges, at det arbeides aktivt med utvikling og oppfølging av eierskapsmeldinger og eierstrategier.

³⁴ Bjella, K. m.fl. 2008. Fra drift i avdeling til utskilling i selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen. – Advokatfirmaet Haavind Vislie. KS FoU.

³⁵ KR D 2007. Høring - forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren. Høringsfrist. 31.12.2007. – Kommunal og regionaldepartementet. Departementet foreslår også at rådmann, rådmannens stedfortreder og medlem av kommuneråd* utelukkes fra valg til styret i kommunalt foretak (KF). Videre ber departementet om høringsinstansenes syn på om det også bør innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i offentlig eide selskaper. Den svekkede politiske innflytelsen disse forslagene kan medføre må vurderes mot fordelene med kommunale selskaper.

* Et eget råd som skal komme med innstillinger til kommunestyret og formannskapet, samt overta rådmannens overoppsyn med helheten i kommunens forvaltning.

6 KATEGORISERING AV SELSKAPER ETTER MOTIVER FOR SELSKAPSORGANISERING

6.1 Bakgrunn og formål

Virksomhetenes
karakter

I kapittel 5 ga vi en oversikt over aktuelle organisasjonsformer, og pekte på en del momenter som det vil være aktuelt å vurdere som grunnlag for valg av organisasjonsform. Spørsmålet om hvordan virksomheten skal organiseres, må ses i forhold til den aktuelle virksomhetens karakter, herunder det formålet kommunen har med å ta på seg oppgaven. Noen kommunale selskaper kan være drevet av rene forretningsmessige hensyn, mens for andre selskaper vil kjerneoppgavene være forvaltning og myndighetsutøvelse.

Økonomisk risiko
og behov for
politisk styring

Kommunen bør velge organisasjonsform ut fra vurdering av økonomisk risiko og behovet for politisk styring. En virksomhet med høy økonomisk risiko bør organiseres slik at et eventuelt tap for kommunen begrenses. Aksjeselskap vil som oftest være mest aktuelt i dette tilfellet. Eksempel på en slik type virksomhet kan være etablering av en lokal flyplass. Eierstyring vil da skje indirekte gjennom generalforsamling, og eventuelle eiermøter.

Kategorisering
etter formål

Som et hjelpemiddel for valg av organisasjonsform, vil det være nyttig med en formålsdiskusjon hvor formålet med ulike former for kommunalt eierskap deles inn i ulike kategorier. Slike diskusjoner kan også være viktige i forhold til å skape politisk enighet om hva man ønsker å oppnå med ulike virksomheter og hvilke resultatkrav som skal stilles. Tydelige signaler i forhold til mål og krav, vil videre bidra til økt forutsigbarhet for selskapene. Bergen kommune har valgt å dele sitt eierskap inn i to kategorier; finansielt og politisk eierskap. Oppland fylkeskommune har valgt tre kategorier: finansielt, politisk og blandingsformål. Det er mulig å dele kategoriene opp ytterligere. Eigersund og Sandnes kommune deler eksempelvis politisk eierskap inn i samfunnsøkonomisk motivert, politisk motivert og regionalpolitisk motivert. De har også effektivisering av

tjenesteproduksjon som en egen kategori. De viktigste kategoriene er nærmere kommentert nedenfor.

6.2 Finansielt eierskap

Økonomisk
avkastning

Bedriftsøkonomisk
lønnsomhet

Hovedmålsetningen ved finansielt eierskap er å oppnå økonomisk avkastning. Investering i aksjer kan ses på som et alternativ til for eksempel å sette pengene i banken. Dette innebærer ikke nødvendigvis et kortsiktig perspektiv på eierskapet, men at bedriftsøkonomisk lønnsomhet ligger til grunn for selskapets arbeid. Avkastningskravene bør fastsettes ut fra selskapsspesifikke forhold. Et aksjeselskap vil normalt være mest aktuelt når kommunen har et rent finansielt motiv for sitt eierskap. Det er også andre fordeler med AS som kan gjøre at kommunen velger denne selskapsformen, f.eks. at flere kan være eiere, også private.

Eksempel: Eierskap i kraftselskap vil være finansielt motivert, selv om kommunen også forventer at kraftselskapet skal bidra til samfunnsøkonomisk gode løsninger når det gjelder infrastruktur.

6.3 Politisk eierskap

Kommunale
kjerneoppgaver

Strategisk
investering

Samfunns-
økonomisk nytte

Eierskapet bør alltid defineres som politisk dersom formålet med eierskapet er å ivareta eller utføre kommunale kjerneoppgaver. Men politisk eierskap vil være mer enn dette. Ved politisk eierskap vil selskapet være et gjennomføringsorgan for politiske målsetninger; eierskapet vil ha karakter av en ”strategisk” investering for kommunen. For offentlige eiere kan den samfunnsmessige verdiskapningen være formålet bak investeringen. Dette innebærer at den samfunnsøkonomiske nytten skal overstige kostnadene med å produsere denne nytten. I et bedriftsøkonomisk perspektiv vil bare virksomhetens egne inntekter og kostnader bli hensyntatt i dette regnestykket. Det er den samfunnsøkonomiske nytten som representerer det politiske elementet i eierskapet. Eksempelvis vil eierskap i en attføringsbedrift være politisk motivert.

6.4 Blandingsformål

Både finansielt og politisk motivert

De fleste kommunale eierskap vil ha både en finansiell og en politisk dimensjon. Det vil variere fra selskap til selskap om det er det finansielle eller det politiske som er det viktigste for kommunen. Valg av selskapsform vil derfor kreve særlig omtanke i selskaper med blandingsformål. En grei tommelfingerregel er at jo større politisk betydning en virksomhet har, desto større bør den politiske innflytelsen være. I tilfeller med blandingsformål er det svært viktig at eieren (kommunestyret) gir selskapet så klare styringssignaler som mulig.

6.5 Effektivisering

Kostnads-
effektivitet

Kvalitet

Tjeneste-
produksjon

Ofte vil argumentet for å skille ut kommunal tjenesteproduksjon i egne selskaper være at man ønsker en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon eller bedre kvalitet på tjenestene. Dersom effektivisering ikke er en egen kategori, vil selskapene i disse tilfellene være politiske eller med blandingsformål. Hovedmålsetningen med eierskapet vil være tjenesteproduksjon, og ikke høyest mulig avkastning. Sentralt her er å oppnå bedre tjenester for lavere eller uendrede kostnader. Mange interkommunale samarbeid er opprettet med effektivisering som hovedformål.

6.6 Samfunnsøkonomisk motivert

Prioriterte
utviklingsoppgaver

Dette er selskapsdannelser som er motivert og begrunnet i at kommunen gjennom selskapet vil oppnå totalt sett mer samfunnsøkonomiske resultater. Selskapet kan løse oppgaver som ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Offentlig engasjement og styring i oppgaveløsningen vil stå sentralt i begrunnelsen for denne kategori selskaper. Selskaper i denne gruppen bør ha nedfelt i vedtektene formål som omfatter gjennomføring av politisk prioriterte samfunnsutviklingsoppgaver.

6.7 Regionalpolitisk posisjonering

Dette er selskapsdannelser som er motivert og begrunnet i at det styrker regionens muligheter og posisjon til å gjennomføre oppgaver i forhold til andre regioner og nasjonalt. Her kan også posisjonering for å utløse statlige midler/prioriteringer være en del av begrunnelsen. Eksempelvis selskaper knyttet til infrastruktur, som busselskap eller broselskap.

6.8 Oppsummerende vurdering

Politikerne i den enkelte kommune bør selv ta stilling til hvor mange kategorier en ønsker å dele selskapene inn i. Erfaringsmessig kan det være politisk uenighet knyttet til dette spørsmålet. Inndeling i kategorier kan ses på som en bevisstgjøring av formålet med kommunens eierskap. Hovedinndelingen vil uansett være mellom finansielt eierskap og politisk eierskap. Innenfor disse to kategoriene, og i grenselandet mellom disse, kan en ha mange andre inndelinger. Selskaper med finansielt formål kan likevel ha virksomhet på områder av stor politisk betydning, men da ivaretas behovet for politisk styring gjennom myndighetsutøvelse (konsesjoner etc.), og ikke gjennom eierskapet som sådan. Blandingsformål kan dekke selskaper med flere formål. Ulempen er at denne kategorien kan bli brukt i for stor grad, uten at kommunens ledelse tar klar stilling til hovedformålet med eierskapet. På den annen side kan det være vanskelig å vite hvilken kategori et selskap skal inngå i dersom man har for mange kategorier.

Hovedskille
mellom finansielt
og politisk eier-
skap

Mange kategorier
kan være en
ulempe

7 INNHOLD I SELSKAPSOVERSIKT

7.1 *Selskapsoversikt*

Aktiv eierskaps-
strategi forutsetter
oversikt

En kommune som ønsker å etablere en mer aktiv eierstrategi, må først gjennomgå alle sine eierinteresser. Hvilke selskaper har kommunen eierandeler i, og hvilke interkommunale samarbeid er vi engasjert i? Kommunen bør avklare sitt ståsted i forhold til selskapet og definere sine forventninger. Kommunens innflytelse og mulighet til å stille krav vil være avhengig av hvor stor eierandel kommunen har. Heleide selskap vil også gjerne ha en sterkere politisk betydning enn selskaper hvor kommunen bare eier en liten andel. Som vi har beskrevet ovenfor, vil ulik organisering gi ulik mulighet til politisk innflytelse, med kommunal etat og stiftelser som ytterpunktene.

Nøkkel-
opplysninger

Hvilke nøkkelopplysninger bør politikerne ha oversikt over for å vurdere eier/ deltagerinteresser og definere overordnede strategier, målsetninger og krav til virksomhetene? Etter vår oppfatning er følgende nøkkelopplysninger nødvendige ved beskrivelse av kommunens eierinteresser:

- Eiere og eierandeler
- Styringsform og styrende organer
- Formålsparagraf (vedtekter)
- Organisasjonens virksomhet
- Økonomiske nøkkeltall
- Kommunens økonomiske engasjement
- Andre sentrale forhold ved eierskapet

7.2 *Eierandel*

Innflytelse

Hvor stor innflytelse kommunen har, og hvor stor betydning selskapet har for kommunen, vil være avhengig av eierandel. Kommunen vil ha vesentlig innflytelse dersom eierandelen er over 50 %. De fleste beslutninger i et AS fattes med alminnelig flertall, slik som valg av styremedlemmer, godkjenning av årsregnskap og vedtak om utdeling av

utbytte. Hvor stor innflytelse kommunen har, kan også være avhengig av de øvrige eierne. Dersom kommunen er majoritets-eier og de øvrige aksjonærene er småaksjonærer, vil kommunen ha større innflytelse enn dersom det bare er en øvrig aksjonær. Ofte vil kommunale selskaper være heleid av kommuner, og i noen tilfeller følger dette direkte av loven, som for IKS. Dersom det også er private eiere inne, vil det være naturlig å anta at disse som oftest har en finansiell strategi med selskapet.

7.3 Styringsform og styrende organer

Generalforsamling
Bedriftsforsamling
Representantskap
Styre

I tillegg til opplysninger om selskapsform, bør det gis opplysninger om styringsorganer og styringsform. For et aksjeselskap vil styrende organer være generalforsamlingen, eventuelt bedriftsforsamlingen og styret. For et IKS vil styrende organer være representantskapet og styret. Nyttige opplysninger her kan være antall medlemmer i styrende organer og hvordan disse velges. I mange tilfeller vil aksjonær- eller selskapsavtaler inneholde viktige bestemmelser om styring av selskapet. Eksempler på dette kan være begrensninger i disponering av overskuddet. Slike forhold er det også viktig å ha oversikt over.

Aksjonær- og
selskapsavtaler

7.4 Formål

Formålsparagraf

Finansielle formål

Det aller viktigste er hva som er kommunens formål med eierskapet. For å kunne uttale seg om dette må politikerne ha oversikt over hvilken virksomhet selskapet driver, og hva som er formålet med virksomheten. Alle selskaper eller samarbeidsformer bør/skal ha en formålsparagraf. Selskapets formålsparagraf vil ofte henge nøye sammen med eiers formål med selskapet. Dette vil spesielt gjelde dersom eierskapet er politisk motivert. I et selskap som har et mer finansielt fokus, vil selskapets formål være den aktiviteten som skal benyttes for å oppnå et best mulig økonomisk resultat; handel, produksjon, transport osv. Eksempelvis er formålet til Gaia Trafikk AS å ”drive samferdsel, ha eierinteresser i andre selskaper, eie og drive fast eiendom, samt virksomhet som står i sammenheng med denne”. I formålet til Kulturhuset KF (Tromsø

Politisk formål

kommune) gjenspeiles eiers politiske motiv med foretaket: ”Kulturhuset KF formål er å forestå profesjonell drift som kan bidra til å tilby kommunens innbyggere og tilreisende et mangfold av kulturytringer. Det skal være en arena for det lokale og regionale kulturliv og for profesjonelle utøvere nasjonalt og internasjonalt.”

Detaljeringsnivå

Ofte vil formålsparagrafen være såpass generell at en nærmere beskrivelse av selskapets virksomhet vil være nødvendig. Særlig kan større virksomheter drive mange forskjellige typer virksomhet og være organisert med datterselskaper og andre tilknyttede selskapsformer.

Kontroll av måloppnåelse

Eieren skal kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne. Kommunen bør stille andre krav til finansielt motiverte investeringer enn til politisk motiverte investeringer. Kommunen bør stille avkastningskrav til virksomheter hvor kommunens eierskap er finansielt motivert, eller hvor investeringen er både finansielt og politisk motivert. Økonomiske nøkkeltall bør også rapporteres for rene politisk motiverte investeringer, selv om det ikke fastsettes noe avkastningskrav. Kommunen bør følge opp at virksomheten drives effektivt, uavhengig av formålet med investeringen.

7.5 Organisasjonens virksomhet

En gjennomgang av kommunens selskaper bør inneholde en kort beskrivelse av sentrale oppgaver for det enkelte selskap.

7.6 Økonomiske nøkkeltall

Viktige nøkkeltall

Økonomiske nøkkeltall kan være absolutte tall fra siste års regnskap som reflekterer hovedtall i resultat og balanse, supplert med forholdstall.

Viktige nøkkeltall vil være:

- Netto driftsmargin
- Egenkapitalandel
- Egenkapitalrentabilitet

- Rentabilitet sysselsatt kapital
- Utbytteandel

Eierkrav

Oppfølging av selskapene bør baseres på klare og entydige eierkrav. Videre bør eierkravene være etterprøvbare, realistiske og forutsigbare. Den grunnleggende kontrollformen kommunen har som eier, er gjennomgang av selskapets årsoppgjør. Her vil økonomiske nøkkeltall framkomme, men den generelle utviklingen i selskapet vil også være beskrevet i årsmelding. Eier kan stille krav til rapportering også på indikatorer for kvalitet og måloppnåelse. Dette vil være spesielt aktuelt for politisk motiverte investeringer. Et greit utgangspunkt kan være selskapets etablerte rapporteringsrutiner til kommunen. Legges årsberetning og regnskap allerede fram for kommunestyret? Har kommunen vedtatt at saker av uvanlig art eller stor strategisk betydning skal behandles i kommunestyret i forkant av behandling i selskapets øverste organ (eksempelvis representantskap)?

Rapportering

7.7 Kommunens økonomisk engasjement

I mange tilfeller vil kommunen ha en eller annen form for økonomisk engasjement i selskapet utover selve eierandelen. Dette kan ha betydning både for vurdering av formål med selskapet og hvordan kommunen ønsker å øve eierinnflytelse. Dersom kommunen har lånt penger til selskap eller stilt garanti, har dette betydning for vurdering av hvilken risiko kommunen har i forhold til selskapet. Eksempelvis stilte Sandnes kommune garanti for låneopptak ved stiftelsen av Forus Utvikling AS. De øvrige eierkommunene stilte også garanti ved stiftelsen.

Lån og garantier

7.8 Andre sentrale forhold ved eierskapet

Kommunen bør vurdere om det er andre forhold som vil ha betydning for vurdering av kommunens formål med eierskapet og valg av organisasjonsform. Eksempelvis skriver Bergen kommune følgende i sin eierskapsmelding om Tide Reiser AS:

”Bergen kommune er i flere sammenhenger kjøper av kollektivtjenester, og disse tjenestene er videre underlagt konsesjon fra offentlige myndigheter. Det kan anses uheldig at kommunen har eierinteresser i et spesifikt selskap som opererer i konkurranse med andre, og det vil være ulovlig å ta hensyn til at kommunen selv er stor eier i et av selskapene ved valg av tilbyder for kollektivtjenester.”

7.9 Evaluering og oppfølging av eierskapet

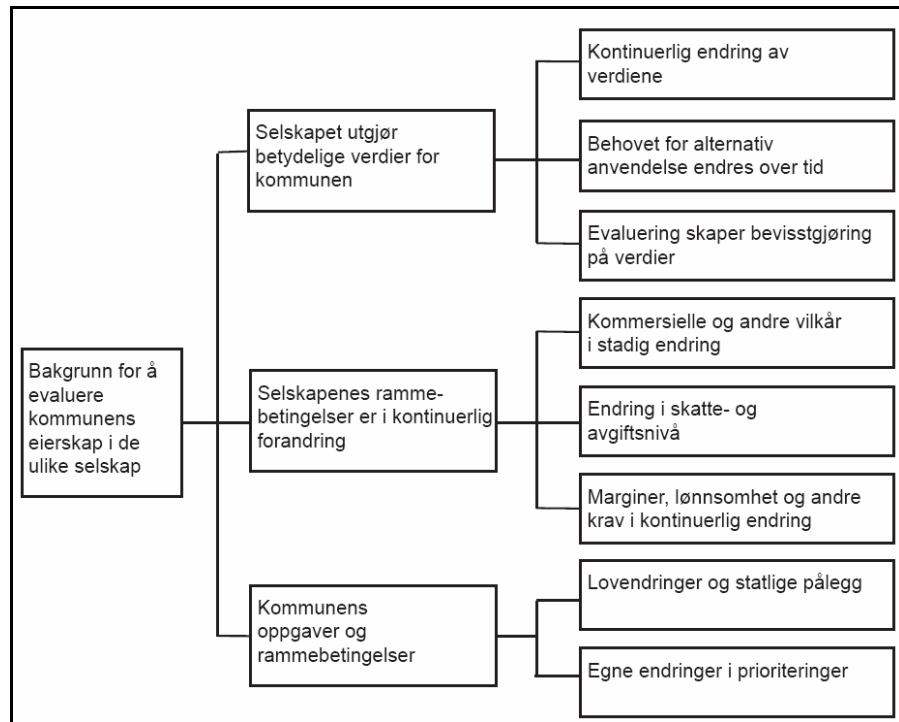
En eierskapsmelding skal være et redskap som grunnlag for å skaffe seg oversikt over selskaper, følge utviklingen over tid, evaluere resultatene og ev. endre eller justere kommunens eierstrategier. Bergen kommunene, som var en av de første kommunene som utarbeidet eierskapsmelding, har innarbeidet et eget kapittel i eierskapsmeldingen knyttet til evaluering av det kommunale eierskapet. Her legges det vekt på at det bør foretas løpende evalueringer av eierskapet, og at slike evalueringer bør foretas uavhengig av de politiske forholdene i kommunene. Behovet for evalueringer er forsøkt illustrert i Figur 3.

Løpende
evaluering

Vesentlige endringer i forhold som påvirker verdiene som er illustrert i Figur 3, kan resultere i at kommunen må endre sin eierstrategi. I eierskapsmeldingen henvises det i den forbindelse bl.a. til den deregulering som de senere år har funnet sted, for eksempel innen kraftsektoren, kollektivtransport og renovasjon, som gjør det naturlig å stille spørsmål om kommunen også i fremtiden bør være engasjert innenfor disse bransjene. Det vises i den forbindelse til at det er viktig at kommunene har et bevisst forhold til hvorfor de velger det ene eller det andre alternativet. Videre pekes det på at dersom markedet bidrar til å utsette kommunens virksomheter for vesentlig økonomisk risiko, og dersom andre aktører kan produsere de aktuelle varer eller tjenester på en bedre måte enn hva kommunens selskap kan, bør kommunen stille spørsmål ved om selskapet skal avhendes.

Endring av
eierstrategi

Faktorer som utløser behov for evaluering, Bergen kommune



Figur 3 Bakgrunn for å evaluere kommunens eierskap i ulike selskap. Hentet fra eierskapsmeldingen til Bergen kommune.

Evaluering av eierrollen

Videre blir det i Bergen kommunes eierskapsmelding lagt vekt på at kommunen ikke bare vurderer eierskapet ut fra egne behov, men også i forhold til de behov selskapene vil ha i konkurranse med andre markedsaktører. Spørsmål som trekkes fram som sentrale i den forbindelse, er om kommunen kan bidra med nødvendig handlingsrom, kompetanse og kapital, slik at selskapene får de samme rammevilkår og muligheter til å utvikle seg som andre markedsaktører. I forbindelse med vurderinger av eierskapet legges det også vekt på håndtering av den dobbelrollen som kan oppstå ved at kommunen både er eier og myndighetsorgan. Det er viktig at disse to rollene skilles klart slik at det ikke kan stilles spørsmål om favorisering, særbehandling eller lignende.

Dobbelroller

For øvrig har vi i foregående avsnitt gitt en mer utførlig oversikt over hva som kreves av eierskapsmeldinger og eierstrategier for at de skal danne et godt grunnlag for utøvelse av eierstyring. Et sentralt spørsmål blir

dermed hvordan strategier kan evalueres og følges opp på en måte som sikrer best mulig styring?

Rutiner for oppfølging, Bergen kommune

I forhold til praktisk oppfølging, legges det i Bergen opp til gjennomføring av selskapskontroll i regi av kontrollutvalgene. Kommunene har så langt hatt liten fokus på selskapskontroll i kommunesektoren og i kontrollutvalgene. Det er også framkommet en del uklarheter med hensyn til å spesifisere og operasjonalisere denne kontrollen. Det er ofte fokus på finansielle indikatorer og forvaltningsrevisjon, mens det å operasjonalisere og kontrollere ivaretagelsen av eierinteressene har vært mer uklart. Manglende eierstrategier hos kommunene har også gjort det vanskelig å definere/operasjonalisere hva som skal kontrolleres. I Bergen har man, med utgangspunkt i eierskapsmeldingen, lagt opp til utarbeidelse av målekriterier med utgangspunkt i selskapenes vedtekter og formålsbestemmelser. Disse målekriteriene vil da kunne følges i forbindelse med selskapskontrollen og således bidra til at eiernes målsetninger følges opp. Ved at resultatene av selskapskontrollen legges fram for bystyret, vil man kunne få en helhetlig diskusjon av kommunens eierstrategier.

Rutiner for oppfølging, Sørums kommuner

I Sørums kommuner fokuseres det også på at kontrollutvalget skal bidra til at kommunens eierinteresse er langsiktig. Det legges opp til at kontrollutvalget utfordrer og bidrar til at kommunen blir en god eier av samfunnsansvarlige virksomheter. Selv om kontrollutvalget får en viktig rolle i Sørums kommuner, er kommunen i sine vedtak klar på at kommunestyret ikke har abdisert i sin behandling av saker i relasjon til eierskapspolitikken. Men eierskapspolitikken skal ikke være til behandling hvert enkelt år. Dette for å sikre en viss forutsigbarhet og det forhold at man har lagt opp til en politikk der man tenker langsiktig. I kommunestyrets vedtak heter det at "eiermeldingen skal revideres fortløpende, og minimum hvert fjerde år, senest i løpet av første kalenderår etter kommunestyrevalg, ettersom eierstyringens formelle sider gjør det nødvendig." Men i tillegg heter det at det skal fremmes saker knyttet til

det enkelte foretak/selskap ut fra Eiermeldingens prinsipper, og at det jevnlig foretas evaluering av styrenes arbeid, både i kommunens egne selskaper og i selskaper der Sørums kommuner er deleier.”

Rutiner for oppfølging, Sandnes kommune

Som grunnlag for oppfølging og drøfting av eierstrategiene i Sandnes kommune, er det lagt opp til at bystyrets årlige møte i september skal forbeholdes eierstrategi. I forbindelse med dette møtet legges det fram en rapportering fra selskapene i konsernstrukturen, og det blir foretatt en samlet drøfting av kommunens eierstrategi. Mer spesifikt blir det på bystyrets møte i september lagt vekt på følgende punkter:

Årlig politisk drøfting av kommunens helhetlige eierskap

- Utviklingen i selskapene generelt og i forhold til utvalgte nøkkeltall
- Risiko og framtidsutsikter
- Behov og ønsker om mulige endringer og tiltak framover
- Rutiner for politisk behandling og oppfølging av eierstrategiene

Administrative oppgaver

Som ledd i utvikling og oppfølging av kommunens eierstrategi, har rådmannen fått i oppgave å bistå de folkevalgte representantene, formannskapet og bystyret på følgende måte:

- Gi oversikter over selskapene med tilhørende vedtekter, selskapsavtaler, tjenesteavtaler og lovverk
- Gi oversikter over selskapenes årsrapporter og årsregnskap, samt budsjett-dokumenter
- Yte administrativ bistand til de valgte representantene og bistå ordfører i forhold til faglige forhåndsavklaringer
- Saksforberede kommunens eiermøte i september som gjelder hele kommunens eierstrategi
- Ha en fast kontaktrutine med administrasjonen i de øvrige eierkommunene, med vekt på selskaper av stor betydning for kommunen med fokus på kompetanseutvikling av kommunens eierskapsrolle og gjennomføring av oppdrag gitt av bystyret i eiermøtet

Behov for gode oppfølgingsrutiner

Siden eierskapsmeldinger er et relativt nytt fenomen, er det sparsomt med erfaringer knyttet til evaluering og oppfølging av meldingene. I henhold til spørreundersøkelsen til kommunene (jf. kap. 2.3.1), var det også en betydelig andel av dem som hadde utarbeidet eierskapsmeldinger, som ikke hadde fått rutiner for evaluering og oppfølging på plass. Det er imidlertid klart at slike rutiner er en forutsetning for at en eierskapsmelding skal fungere som et fundament for politisk styring og kontroll av kommunale selskaper. Ut fra casestudiene synes det å være viktig at kommunene har et eget eierskapssekretariat som har ansvar for å samle inn aktuell selskapsinformasjon, sammenstille denne og legge den til rette for politisk behandling. Erfaringene tilsier at dette kan være en krevende jobb dersom kommunen har mange selskaper. Det er derfor en fordel om det etableres oppfølgingsrutiner i forhold til selskapene som innebærer at aktuell selskapsinformasjon gjøres tilgjengelig for kommunen, f.eks. via internett. Sandnes kommune har bl.a. erfart at dette kan være en løsning som kan lette og effektivisere oppfølgingsarbeidet.

Behov for tid til diskusjon

Politikere som har hatt eierskapsmelding til behandling, gir også uttrykk for at det er viktig at det settes av tid til en grundig debatt av kommunens eierskap i forbindelse med årlige møter om eierstrategi. Erfaringene tilsier at å sette av eierstrategi som en av flere saker på et bystyre eller kommunestyremøte, bidrar til at behandlingen blir for overfladisk. Enkelte tar derfor til orde for at man årlig arrangerer ett møte som har hovedfokus på oppfølging av kommunes eierstrategier.

Styring og oppfølging gjennom formelle eierorganer

For øvrig bør den løpende eierstyringen og oppfølgingen av de enkelte selskapene skje gjennom de formelle eierorganene. For IKS er dette representantskapet, og for aksjeselskaper er dette generalforsamlingen. Lovgivningen har regler om hvordan de formelle møtene i disse organene skal avholdes, hvilke saker de skal behandle m.m.

Eiermøter

I tillegg til oppfølging gjennom de lovfestede eierorganene bør det vurderes å åpne for eiermøter. Eiermøter kan sikre en løpende dialog

Eiermøter er
uforpliktende for
selskapets organer

mellom eier og virksomheten om saker som anses viktige og prinsipielle. Denne oppfølgingen bør være strukturert, gjerne i form av eiermøter eller årlige evalueringsmøter. Eiermøtene er uforpliktende for selskapets organer. Det er ikke her eierne skal gi styret og daglig leder instruksjoner og signaler. Kommunen skal heller ikke blande seg i virksomhetens daglige drift. I eiermøter kan eierne diskutere strategier for selskaper, uten at noen forplikter seg. Eiermøter kan gjerne benyttes til å gi styringssignaler til selskapet fra eierne før saker av stor betydning skal behandles og føre fram til beslutning. Eiermøte kan også gi en god indikasjon på forhold som er politisk omdiskuterte, og som dermed bør forankres i eget kommunestyre. Eiermøter kan også gjøre eierne bedre i stand til å forvalte sine eierinteresser i de lovfestede eierorganene. Eksempelvis kan eiermøtene benyttes til å informere eierne om virksomheten eller endringer i selskapets rammebetingelser.

8 PROSESS FOR UTARBEIDELSE AV EIERSKAPSMELDINGER

8.1 Forankring

Prosesen er viktig

Det å utarbeide en kommunal eierskapspolitikk er krevende. Årsaken er at feltet er nytt både for administrasjon og politikere. Ved siden av å skape forståelse for hvorfor det vil være nødvendig å prioritere ressurser til feltet både politisk og administrativt, vil temaet utfordre noen lokale kulturer, måten man arbeider på samt kompetansenivået hos de folkevalgte. Samlet betyr dette at det kan være nødvendig å skape en erkjennelse lokalt av at prosessen frem mot en eierskapsmelding kan være vel så viktig som selve eierskapsmeldingen. For, som det ble uttalt fra politisk hold i flere av kommunene vi har vært i kontakt med, det var først etter deltagelse i prosessen i forkant av vedtaket av den første eierskapsmeldingen at man føler seg i stand til å si noe meningsfylt om eierskapspolitikk generelt og strategi overfor det enkelte selskap spesielt. Bygging av kompetanse, både hos politikerne og i administrasjonen, bør derfor stå helt sentralt i arbeidet med eierskapsmeldingen i den enkelte kommune. I dette ligger en forståelse av at utforming av en eierskapspolitikk er vanskelig, og at det er behov for tid til læring og dialog før eierskapsmeldingen kommer til politisk behandling.

Tid til læring og dialog

Felles erkjennelse av behovet eierskapsmelding og eierstrategier

Den primære og helt nødvendige betingelse for å starte arbeidet med å få på plass en eierskapsmelding er at man lokalt ser at det er nødvendig. Uten en lokal forståelse av behovet og nytten av en slik prosess, som igjen er solid forankret hos den administrative og politiske ledelse, bør man muligens redusere ambisjonen med en slik melding. Det er selvfølgelig mulig å overlate til rådmannen å lage en slik melding og behandle denne på vanlig måte, det vil si at rådmannen lager en sak med innstilling som så presenteres for formannskap og kommunestyre som så fatter en beslutning.

Hvis man ønsker at kommunen skal ha en aktiv eierskapspolitikk, vil vi på bakgrunn av de erfaringene vi har innhentet, ikke anbefale en slik løsning. Årsaken er at dette ikke vil gi politikerne mulighet for å bygge opp nødvendig kompetanse som er grunnlaget for å kunne drive en aktiv og konstruktiv eierskapspolitikk.

Tverrpolitisk
forståelse

Vi vil i stedet anbefale at man under prosessen ser hen til de erfaringer man har gjort seg i Sandnes og Sørumsund, og at man legger til grunn det prinsipp som Sandnes kommune har lagt til grunn som krav til eier i sin eierskapsmelding, ”Aktiv eierstyring krever tverrpolitisk forståelse av hvorfor kommunen er engasjert i selskapet”.

8.2 Tid og prosess

Involvering tar tid,
men er viktig

Det er to ting som kan beskrive prosessene i Sørumsund og Sandnes. Det ene er forståelse av at det er nødvendig å bruke tid på prosessen. Det andre er forståelsen av at det er nødvendig med involvering. Dette henger til en viss grad sammen; reell involvering tar tid.

Sentrale aktører

Involvering betyr i denne sammenheng at det settes av tid til kursing og læring for de mest aktuelle lokale kandidatene. Vi tenker her særlig på formannskap og gruppeledere, tilsvarende som i Sandnes. Men vi vil også vise til Sørumsund kommune som innledet prosessen med å arrangere et todagers styrekurs der administrasjonen, flesteparten av politikerne og alle lederne av selskaper hvor kommuner var eier eller deleier i, deltok. Dette møtet har i etterkant blitt beskrevet som ”den store oppvåkningen”. Særlig viste det seg at informasjonen og diskusjonen i etterkant vedrørende forskjellen på å være styremedlem i et selskap (med definert ansvar og plikter) og politisk representant, var nyttig.

Felles oppstart

Noe av bakgrunnen for at det er behov for å sette av tid, i tillegg til hensynet til behovet for kompetansebygging og diskusjon, er administrasjonens behov for å skaffe seg oversikt over hva kommunen eier, og formål og vedtekter knyttet til hvert enkelt selskap. Det har vist

Kartlegging av
selskaper og
samarbeid tar tid

seg å være en krevende oppgave i de kommunene som har vært igjennom prosessen. Det er liten grunn til å tro at det er vesenlig annerledes i kommuner som ikke har gjort denne øvelsen.

Spørsmålet om tidsbruk avhenger selvfølgelig både av hvordan man legger opp prosessen, hvordan kommunen er organisert, eventuelt samarbeid med nabokommuner, størrelse og kompetansen innenfor egen kommune. I Bergen, som er en stor kommune og parlamentarisk organisert, tok det omtrent ett år å få fram en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen ble her utarbeidet av byrådet og lagt frem for bystyret. Det var i Bergen ingen dialog og diskusjon om innhold og strategier med partiene utenfor byrådet før dokumentet ble publisert.

Nå kan det sies at dette muligens var en nødvendig konsekvens av at Bergen kommune er organisert med et parlamentarisk styresett. Vi er ikke helt enig i det. Prosessen i Bergen var mer en konsekvens av at byrådet i Bergen valgte å gjøre det på denne måten. Nå er det en realitet at konsekvensene av et parlamentarisk system er at det sittende byrådet til enhver tid har et definert ansvar for politikken i kommunen. Det er innenfor et parlamentarisk system i utgangspunktet ikke naturlig med utstrakt grad av dialog og diskusjon med partier som ikke er en del av byrådets parlamentariske grunnlag. Det er likevel mulig å ha som ambisjon å etablere brede politiske kompromisser, der man også tar hensyn til deler av opposisjonens synspunkter, i saker man mener er av en slik karakter at dette ville vært formålstjenelig. Dette for å skape en forutsigbarhet i kommunens eierskapspolitikk som også kan vare utover hver enkel valgperiode. Etablering av overordnede rammer og prinsipper for utøvelse av eierskapspolitikk kan være en slik sak. Det hadde uansett vært fullt mulig å lage et opplegg hvor representanter for alle de politiske partiene var med, men hvor ambisjonen var å bygge kompetanse som grunnlag for fruktbar politisk debatt.

Tilstreb bred
enighet om over-
ordnede rammer
og prinsipper for
utøvelse av eier-
skapspolitikk

Kommunal organisering

Norske kommuner er, med unntak av enkelte store kommuner, organisert etter en modell hvor samarbeid på tvers av politiske partier, ofte fra sak til sak, er det normale. Dette er også tilfelle med de andre case-kommunene vi har vært i kontakt med i arbeidet med dette dokumentet (Sandnes, Eigersund og Sørumsund). Disse kommunene er dermed i større grad representative for norske kommuner mer generelt. Det spesielle med Bergen, og enkelte andre store norske kommuner, er at de i tillegg deltar relativt sett i få interkommunale samarbeid/selskaper. Motsatsen her kan sies å være Sandnes som samarbeider på bred basis med sine nabokommuner.

Involvering og kompetanseutvikling

I motsetning til Eigersund, hvor arbeidet med utarbeidelsen av eierskapsmeldingen i hovedsak ble gjort av rådmannen, valgte Sørumsund og Sandnes en prosess hvor det var satt av tid til diskusjon og læring uten et på forhånd definert tidspunkt for når man skulle være ferdig med kommunens første eierskapsmelding. Ambisjonen, på tvers av de politiske skillelinjene, var å skape brede politiske kompromisser samtidig som man bygde kompetanse. For Sørumsund kommune, hvor man gjennom å delta i modellkommuneforsøket hadde etablert et ”trepartsamarbeid”³⁶, hadde samarbeid om politikk og prosesser en verdi i seg selv utover arbeidet med eierskapsmeldingen

Formannskapene styringsgruppe

Felles for prosessene i Sørumsund og Sandnes var at formannskapene fikk en sentral rolle som styringsgruppe for arbeidet. Tilbakemeldingene i etterkant er at dette var udelt positivt. Samtidig var det i begge kommunene blant politikerne enighet om at prosessen fram mot behandlingen i kommune-/bystyre var en læringsperiode hvor det var lov til å undre seg og spørre uten at hvert synspunkt skulle oppfattes som en klar politisk ytring. Fra Sandnes kommune er signalet at man bør starte med dialogmøter hvor det er anledning til å diskutere åpent og tillitsfullt. Møtene kunne gjerne være åpne, men det var i så fall viktig at pressen

Dialogmøter

³⁶ Samarbeid mellom politikere, administrasjon og tillitsvalgte i kommunen.

Deltakelse gir eierskap til prosessen

var oppmerksom på hvilke type møte det var snakk om. Det sentrale rådet fra politisk hold i begge kommunene, som også støttes fra administrativt hold, er at det er nødvendig å skape et eierforhold til feltet. Metoden for å få til det er å sette av tid til diskusjon uten at man mister framdriften. Sakene er komplekse, og det er derfor behov for modning og refleksjon. Den tradisjonelle kommunale behandlingen, hvor rådmannen utarbeider et ferdig dokument med forslag til innstilling, er derfor ikke noen god løsning.

Vis tålmodighet

Sørums politikere signaliserte viktigheten av å være tålmodig og at man unner hverandre suksess. Det er viktig å unngå maktkamp og på den måten presse løsninger nedover hodene på folk. Forutsigbarhet etter at eierskapsmeldingen er behandlet, forutsetter bred politisk forståelse og enighet om de løsninger som er valgt. Det er lagt vekt på viktigheten av den enkle politiske erkjennelse av at gode politiske og administrative prosesser tar tid. Rådet er at man i arbeidet med eierskapsmeldingen må være tålmodig og gjerne sette av inntil to år for å få til en god prosess før saken går til behandling.

Eierskapsmelding en forutsetning for en aktiv og konstruktiv eierskapspolitikk

Men i tillegg til å peke på betydningen av å bruke tid i forkant av behandlingen av eierskapsmeldingen, peker representantene for de politiske partiene i flere kommuner på at det er viktig å se på eierskapsmeldingen som et dokument som stadig er i utvikling. Det var først etter at man hadde fått på plass en eierskapsmelding, politikere i Sandnes følte seg modne og klare for å drive en aktiv og konstruktiv eierskapspolitikk.

8.3 Interkommunalt samarbeid

Felles selskaper en utfordring

Interkommunalt samarbeid, der nabokommuner eier selskap sammen, representerer en særlig utfordring ved utarbeidelse av eierskapsmeldinger. Ved siden av alt som tidligere er nevnt, må man i slike situasjoner direkte og indirekte ta hensyn til andre aktører utenfor egen kommune. Vel er det viktig for en kommune å utarbeide en eierskaps-

politikk for å klargjøre egne prioriteringer, men det kan oppleves som frustrerende hvis man tidlig må erkjenne at arbeidet og de synspunkter som er utarbeidet, ikke får gjenklang hos de andre. I tillegg til frustrasjonen i egen kommune, vil slike situasjoner kunne skape interne stridigheter i det enkelte selskap som følge av uenighet i selskapets styre og dermed gå utover selskapets effektivitet og styrets forutsigbarhet.

Behov for koordinering med samarbeidskommuner

Skal man få til gode eierstrategier for de interkommunale selskapene, eller selskaper der kommuner av ulike årsaker er dominerende eiere, er det nødvendig at eierne går sammen om å skape strukturer som gjør samarbeidet mulig, og ikke minst effektivt.

Sandnes har et bredt interkommunalt samarbeid

Sandnes og nabokommunene har lenge hatt et utstrakt samarbeid og hvor siktemålet er å se utviklingen i hele området under ett. Det kan nevnes at hele 14 kommuner i området rundt Stavanger, har gått sammen om å utarbeide en strategisk næringsplan. Dette er en overordnet plan hvor man i fellesskap har definert de strategiske satsingsområdene for næringsutvikling i regionen og fått på plass en felles plattform som danner grunnlaget for den enkelte kommunes egne planer. Videre er det etablert en fylkesdelsplan for byutvikling på Jæren mot 2040 der kommunene har forpliktet seg til en arealdisponering i tråd med det som ligger i fylkesdelsplanen. Her er grensene mellom utbyggingsareal, landbruk og areal til offentlige formål definert til konkrete områder, uavhengig av kommunale grenser. Kommunene mener videre at samarbeidet har gitt uttelling i form av investeringer gjennom Nasjonal Transportplan.

Felles dokument om selskaper og samarbeid

De sentrale kommunene i dette samarbeidet er Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger. Et eksempel på tyngden i samarbeidet er at kommunene har gått sammen om å lage et dokument: "Selskap og samarbeid i Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger", som beskriver vesentlige deler av det meget omfattende interkommunale samarbeidet i Stavangerregionen. I og med at det interkommunale samarbeidet representerer

spesielle utfordringer, vil det i forbindelse med utarbeidelsen av eierskapsmeldingen, være hensiktsmessig å etablere en egen oversikt over det interkommunale samarbeidet.

Regional oversikt

I dokumentet henstiller rådmennene i de nevnte kommunene ”*de øvrige kommunene i regionen om å utarbeide tilsvarende rapporter over selskap og samarbeid slik at en på sikt kan presentere hele Stavangerregionens engasjement for å søke løsninger på felles utfordringer.*”

Sentralt i samarbeidet mellom disse kommunene står FAR-programmet, programmet for Felles Administrative Ressurser. Programmet er i innstillingen fra rådmannen i Sandnes kommune i anledning forslaget om å etablere et felles revisjon i Rogaland, Rogaland kommunerevisjon IKS, i desember 2003, presentert på følgende måte:

Regionalt perspektiv

”*Regional satsning, nyskaping og identitetsskapende prosesser er stikkord for FAR-prosjektet. Nord-Jæren er sannsynligvis det området i landet med størst samarbeid og flest interkommunale tiltak. Rådmannen mener at dette er nødvendig for å fremstå som en kraftfull, integrert og konkurransedyktig region. Samtidig som interkommunale samarbeids-tiltak kan bidra til å gjøre regionen mer attraktiv i kampen om å tiltrekke seg interessante virksomheter og nødvendig kompetanse, kan økt samarbeid også bidra til å motvirke tendenser til statliggjøring og sentralstyring. FAR-programmet må ses i dette perspektivet.*”

Identisk tekst ble brukt av rådmannen i Stavanger i hans innstilling til bystyret i Stavanger i november samme år i anledning forslaget om å opprette et felles hjelpemiddellager for Sandnes, Randaberg, Sola og Stavanger.

Felles strategier

Det sentrale i samarbeidet i Stavanger-regionen er en felles forståelse mellom kommunene om utviklingen av regionen. FAR-samarbeidet, som i hovedsak blir drevet framover av rådmennene, er en del av dette.

Samarbeidet om utvikling av felles tjenester gjør det også lettere å få plass felles strategier i det enkelte selskap.

Prosess for utvikling av samarbeid

Likevel er det viktig å ha klart for seg at samarbeidet ikke har en klart definert struktur. Samarbeidet spenner ifra alt fra løse uformelle nettverk til større selskaper, hvor Lyse Energi er det klart største. Det er derfor heller ingen klar definert strategi for utvikling og organisering av tjenestene. I det tidligere nevnte notatet, "Selskap og samarbeid", blir prosessen beskrevet på følgende vis: *"Samarbeidet begynner gjerne i det små, som nettverk og utvikler seg til samarbeidsorgan som formaliseres gjennom vedtak i politiske organer, og selskap etableres når det er enighet og det fremstår som hensiktsmessig"*.

Dialog på tvers av kommunegrenser

Det er videre grunn til å minne om at premisset for denne grad av samarbeid som til slutt medfører etableringer av ulike interkommunale selskaper, er at det fra administrativt og politisk side er en klar forståelse av at denne nære dialogen på tvers av kommunegrenser er helt nødvendig.

9 SAMMENFATTENDE VURDERINGER

Mangelfull
oversikt og
kompetanse

”Milliardverdier uten styring - kommunalt eide virksomheter verdt minst 300 milliarder”, var tittelen på en artikkel i Mandag Morgen sitt ukebrev nr. 23 2007. Ut fra en gjennomgang av nyere utredninger og kartlegginger av status i kommunene knyttet til kommunal selskapsorganisering og styring av kommunalt eide bedrifter, synes Mandag Morgen sin analyse å medføre stor grad av riktighet. Mange kommuner har dårlig oversikt over hvilke selskaper kommunen har eierinteresser i. Dette gjelder både i forhold til omfang, organisering og formål med ulike selskaper. Manglende oversikt og kunnskaper om kommunens selskapsorganisering og ulike organisasjonsformer har en tendens til å resultere i en passiv eierskapsrolle.

Passiv eierskaps-
rolle

Behov for
eierskapsmeldinger
og eierstrategier

Som følge av den store veksten i kommunal selskapsorganisering, har KS satt økt fokus på kommunenes rolle som samfunnsansvarlige eiere. I en tid preget av økt fokus på selskapsorganisering og uklarhet rundt lokaldemokratiets rolle, framstår utarbeidelse av eierskapsmeldinger og eierstrategier som et aktuelt styringsverktøy for å sikre styring og kontroll i henhold til politiske prioriteringer. Foreløpig er det en liten andel av landets kommuner som har utarbeidet eierskapsmeldinger, og hovedtyngden av disse er utarbeidet i de siste to årene. Det er imidlertid en del kommuner som har er i gang, eller vurderer å gå i gang, med utarbeidelse av eierskapsmelding.

Grunnlag for
politisk eierskaps-
debatt

Hensikten med denne utredningen har ikke vært å utarbeide en konkret mal for hvordan eierskapsmeldinger og strategier skal utarbeides. Formålet har heller vært å sammenstille erfaringer og bidra med et faglig diskusjonsgrunnlag slik at den politiske eierskapsdebatten lettere kan settes på dagsorden i kommunene. Utredningen peker imidlertid på sentrale elementer og temaer som bør kartlegges, utredes og diskuteres i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmeldinger og -strategier. Dette går bl.a. på hva som bør vektlegges som grunnlag for beslutning om

selskapsorganisering, hva som kjennetegner ulike organisasjonsformer, hvordan ulike former for eierskap kan kategoriseres, hva som kan være gode prinsipper for godt eierskap og hva slags opplysninger man kan trenge for å skaffe seg oversikt over selskapene, følge utviklingen over tid og innta en aktiv eierskapsrolle.

Anbefalinger

Selv om vi ikke har hatt til hensikt å utarbeide en mal for konkret utforming av eierskapsmeldinger, vil vi likevel, med bakgrunn i case-studiene, komme med noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes med en slik prosess:

1. Sørg for god forankring av prosessen

Bred politisk
aksept og forstå-
else

I en innledende fase synes det å være svært viktig at man klarer å få til en bred politisk aksept og forståelse for behovet for å utarbeide en eierskapsmelding og hva man vil oppnå med dette. Det er gode erfaringer med å arrangere et oppstartseminar eller lignende med både politisk og administrativ deltakelse for å sikre en felles plattform for gjennomføring av prosessen.

2. Bruk god tid

Medvirkning
Innflytelse
Kompetanse
Legitimitet
Eierskap
Engasjement

Det er viktig å sette av god tid til prosessen, og at det legges opp til jevnlig dialog og informasjonsutveksling mellom politikere og administrasjon underveis i prosessen. Dette for å skape en prosess som sikrer medvirkning, innflytelse, kompetansebygging, eierskap og legitimitet til prosessen og resultatet man kommer fram til. Eierskap til eierskapsmelding og eierstrategier vil med andre ord være viktig for å utøve et godt eierskap overfor de kommunale selskapene. I større kommuner kan det også være et omfattende arbeid å kartlegge og sammenstille relevante opplysninger om interkommunale samarbeid og selskaper som kommunen har eierinteresser i.

Krevende prosess	<p>3. Sørg for nødvendig kompetanse</p> <p>Å utarbeide en eierskapsmelding stiller store krav til kompetanse. Enkelte kommuner har etablert et eget eiersekretariat og gått til ansettelse av juridisk kompetanse. Andre hevder å ha hatt stor nytte av samarbeid med kommuneadvokaten. Dersom man skal formidle styrker og svakheter med ulike organisasjonsformer, og formidle forskjeller på en lettfattelig måte, forutsetter dette god oversikt over de juridiske sidene knyttet til de ulike formene for selskapsorganisering.</p>
Eierskapssekretariat	
Eierskapspolitikk: -systemer, rutiner og premisser for utøvelse av eierskap	<p>4. Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi</p> <p>Det kan være nyttig å skille mellom eierskapspolitikk og eierstrategi. Med eierskapspolitikk forstår vi her de overordnede premisser som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler. Dette innebærer med andre ord hva slags systemer, retningslinjer og rutiner kommunen skal ha for utøvelse av sitt eierskap. Dette kan bl.a. omfatte rutiner for rapportering, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering, premisser for utøvelse av eierskap osv. Dette er med andre ord et rammeverk for eierstyring som det vil være fordel at det er bred politisk tilslutning til. En viktig del av en eierskapsmelding vil være å få på plass et slikt rammeverk. Eierstrategiene vil utgjøre de prioriteringer og tiltak kommunen har overfor ulike selskaper for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger som eierne har satt.</p>
Eierstrategi: -mål og krav rettet mot ulike selskaper	
Årlig gjennomgang av kommunes eierskap	<p>5. Etabler gode rutiner for evaluering og oppfølging</p> <p>Dersom kommunen skal utøve et aktivt eierskap, er det viktig å at det etableres klare rutiner for evaluering og oppfølging av eierstrategiene og selskapene. Flere kommuner har lagt opp til en årlig gjennomgang og diskusjon av kommunens eierskap i kommunestyre/byestyre. Fra politisk hold i enkelte av casekommunene blir det i den forbindelse gitt uttrykk for at det er viktig at eierskap</p>

ikke bare kommer opp som en av mange saker på et bystyremøte. Det blir med andre ord tatt til orde for at det settes av tid til en helhetlig gjennomgang og diskusjon av kommunens eierskap.

6. Koordiner arbeidet med samarbeidskommuner

Prosesssamarbeid

For kommuner som i stor grad er deleiere i selskaper sammen med andre kommuner, vil det være en fordel om de samarbeider og koordinerer sitt arbeid med utarbeidelse av eierskapsmelding

Felles strategier

og eierstrategier. Dersom en kommune kun har mindre eiendeler i selskaper, vil det være nødvendig å samarbeide med andre for å få gjennomslag for sine strategier og målsetninger. I den forbindelse

Effektive kontroll-
rutiner

er det en fordel om samarbeidskommuner har mest mulig likt rammeverk som grunnlag for utøvelse av eierstyring. For kommuner som har felles kontrollutvalgssekretariat, er det også en fordel om kommunene koordinerer sine bestillinger om selskapskontroll.

LITTERATUR

- Bjella, K. m.fl. 2008. Fra drift i avdeling til utskilling i selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen. – Advokatfirmaet Haavind Vislie. KS FoU.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204 2003.
- Dalby, K. 2005. Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management. - Stiftelsen IMTEC.
- ECON 2004. Samfunnsansvarlig forretningsdrift – tjeneste og fortjeneste. – ECON-rapport nr. 2004-099.
- ECON 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. – ECON-rapport 2006-057.
- Gjertsen, A. & Martiniussen, K. 2006. Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. – Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 18/2006.
- KRD 2007. Forslag til regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleklarhet i kommuner og fylkeskommuner mv. Høringsnotat. – Kommunal og regionaldepartementet.
- KS Eierforum 2007. Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak. – KS Eierforum.
- Mandag Morgen 2007. "Mandag Morgen" nr. 23, 13. aug. 2007: *Milliardverdier uten styring*.
- Ot.prp. nr 53 (1997-98). Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak), s. 65. – Kommunal og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 95. (2005-2006). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid). – Kommunal og regionaldepartementet.
- Rattsø, J. Og Sørensen, R.J.1997. "Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet" I Baldersheim, H., Bernt, J.F., Kleven, T. & Rattsø, J. (red): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug.
- Resch-Knutsen, V. 2007. Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper. – Kommuneforlaget.
- Ringkjøb, H.-E., Vabo, S.I. & Aars, J. 2006. Kommunale selskapsformer i vekst – et demokratisk problem? – Rokkansenteret.

- Røvik, K.A. 1998. Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet. – Fagbokforlaget.
- Sanda, K.G. & Lie, K. 2003. Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark. – Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.
- SK 2003. Ägarstyrning utifrån ett kommunalt ändamål. – Svenska Kommunförbundet.
- St.meld. nr. 13 (2006-2007). Et aktivt og langsiktig eierskap. – Nærings- og handelsdepartementet
- St.prp. nr. 67 (2006-2007). Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen). – Kommunal og regionaldepartementet.

