



# Utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger

Status pr. mars 2009

BENT ASLAK BRANDTZÆG

TF-notat nr. 19/2009

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger. Status mars 2009
<b>TF-notat nr:</b>	19/2009
<b>Forfatter(e):</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Dato:</b>	24.04.2009
<b>Gradering:</b>	Ingen
<b>Antall sider:</b>	26
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-287-5
<b>ISSN:</b>	0802-3662
<b>Pris:</b>	110
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Kommunale eierskapsmeldinger
<b>Prosjektnr.:</b>	20090310
<b>Prosjektleder:</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	KS

## Resymé:

Notatet sammenstiller resultater fra en kartlegging av status med arbeidet med eierskapsmeldinger i kommunene. Kortfattede kommentarer og vurderinger er knyttet til resultatene.

# Forord

Som et ledd i arbeidet med å få bedre oversikt over status i arbeidet med utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger, har KS Eierforum i 2008 og 2009 gjennomført et liten spørreundersøkelse rettet mot rådmennene i alle landets kommuner.

Telemarksforskning har fått i oppdrag å sammenstille resultatene i et enkelt notat og knytte noe kortfattede kommentarer og vurderinger til disse. Bent Aslak Brandtzæg har hatt ansvar for sammenstillingen av dataene og utarbeidelsen av notatet.

Bø, 24. april 2009

Bent Aslak Brandtzæg



# Innhold

1. Om undersøkelsen .....	7
2. Resultater .....	9
2.1 Kommentarer og vurderinger .....	9
2.2 Sammenfattende konklusjon .....	12
3. Tabeller og Figurer .....	15



# 1. Om undersøkelsen

Som et ledd i arbeidet med å få bedre oversikt over status i arbeidet med utarbeidelse av kommunale eierskapsmeldinger, har KS i 2008 og 2009 gjennomført en liten spørreundersøkelse rettet mot rådmennene i alle landets kommuner.

Spørreundersøkelsen er gjennomført med det nettbaserte spørre- og rapporterings-systemet Questback. I 2008 var det 215 kommuner som svarte på undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på 50 %. I 2009 økte andelen kommuner som svarte til 245. Svarprosenten er således også noe høyere (57 %). Svarprosenten mellom ulike fylker ser ut til å variere noe (jf. Figur 1). Det er 6 fylker som har en svarprosent som ligger over 60 og 5 fylker som har svarprosent som ligger under 50. Det kan virke som disse variasjonene har sammenheng med i hvilken grad kommunene har vært aktive i forhold til arbeidet med eierskapsmeldinger (jf. Figur 5). Det kan med andre ord være en overhyppighet av svar fra kommuner som har utarbeidet eierskapsmelding, eller er i gang med et slikt arbeid.

Det er ikke utarbeidet noe eget notat for spørreundersøkelsen som ble utarbeidet i 2008, men dataene ble brukt i forbindelse med en større utredningen for KS om behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene.<sup>1</sup>

I forbindelse med undersøkelsen i 2009, som er en oppfølger av undersøkelsen i 2008, har vi tatt inn resultater fra spørreundersøkelsen i 2008 for å kunne sammenlikne utviklingen. Det er imidlertid ikke alle spørsmålene som er sammenliknbare fordi enkelte spørsmål fra undersøkelsen i 2008 er tatt ut, samtidig som undersøkelsen i 2009 er supplert med noen nye spørsmål.

Kapittel 2 omfatter en gjennomgang av resultatene fra spørreundersøkelsene med kortfattede kommentarer og vurderinger. I kapittel tre er resultatene presentert i form av tabeller og figurer.

---

<sup>1</sup> Brandtzæg, B.A., Kili, T. & Aastvedt, A. 2008. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene. – Telemarksforskning. Arbeidsrapport 7-2008.





## 2. Resultater

### 2.1 Kommentarer og vurderinger

---

Nærmere 99 % av kommunene som har svart på undersøkelsen, har sagt at de er del- eller heleier av aksjeselskap, interkommunale selskaper eller har skilt virksomhet ut i kommunale/fylkeskommunale foretak. Det vil si at så godt som alle av kommunene som har svart, har en eller annen form for eierrolle. I 2009 er det 20,8 prosent av kommunene som svarer at kommunen har behandlet en overordnet eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljen i kommunen (jf. Figur 4). Dette er økning på litt over 6 prosentpoeng siden 2008. Det er Hedmark, Rogaland, Akershus, Vestfold, Nord-Trøndelag og Aust-Agder som har den største andelen kommuner med en overordnet eierskapsmelding. Av kommunene som har svart på spørreundersøkelsen i disse fylkene, ligger andelen av med en overordnet eierskapsmelding fra 33 til 46 % (jf. Figur 5).

Under halvparten av kommunene (44 %) svarte i 2009 at de i løpet av de siste årene har politisk behandlet eierskapsstrategier for enkeltselskap (jf. Figur 3). Denne andelen er en del lavere sammenlignet med svarene fra 2008. Det er vanskelig å spekulere i årsakene til dette, men noe av forklaringen kan være at noen flere kommuner har fått en overordnet eierstyring på plass.

Av kommunene som ikke har eierskapsmelding, er det i 2009 35,3 % som sier at de er i gang med en slikt arbeid. Videre er det 27,3 % som vurderer å gå i gang og 37,4 % som ikke har vurdert dette (jf. Figur 6).

En stor andel av eierskapsmeldingene som kommunene har utarbeidet, ble politisk behandlet første gang i 2007 og 2008, henholdsvis 29,4 og 51 % (jf. Figur 7). Det er således økende aktivitet i arbeidet med eierskapsmeldinger i kommunene, noe som tyder på at fokuset som har blitt satt på dette de siste årene har gitt effekt. I den forbindelse er det også viktig å være oppmerksom på at prosessen med utarbeidelse av en eierskapsmelding kan, og bør, ta noe tid. Erfaringer tilsier at det viktig med gode og grundige prosesser i forhold til dette. Mange av kommunene

som har utarbeidet eierskapsmelding, har brukt rundt ett år på prosessen (jf. Figur 8).

For å få til gode prosesser i forhold til utarbeidelse av eierskapsmeldinger, er erfaringene at det er viktig med god politisk forankring av arbeidet.<sup>2</sup> Blant kommunene som har utarbeidet eierskapsmelding, er det til sammen 59 % som svarer at det i forbindelse med oppstarten av arbeidet i stor eller svært stor grad var en bred politisk aksept og forståelse for behovet for å utarbeide en eierskapsmelding, og hva man vil oppnå med dette (jf. Figur 9). Et klart flertall av kommunene har også hatt politikere i større eller mindre grad involvert i ulike faser av prosessen (jf. Figur 10). Det er 23,5 % som svarer at de ikke har hatt politikere involvert i disse prosessene.

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 et mest mulig likt rammeverk som grunnlag for utøvelse av eierstyring. Så langt er det 35 % av kommunene som helt eller delvis har koordinert/samkjørt arbeidet med eierskapsmelding med andre kommuner. Det er sannsynligvis et potensial for økt samarbeid på dette området, spesielt mellom mindre kommuner.

I forbindelse med caseundersøkelser av kommuner som har utarbeidet eierskapsmeldinger<sup>2</sup>, ble det avdekket at det å utarbeide en eierskapsmelding stiller store krav til kompetanse. Enkelte kommuner har i den forbindelse etablert et eget eiersekretariat og gått til ansettelse av juridisk kompetanse. Andre hevder å ha hatt stor nytte av samarbeid med kommuneadvokaten. Spørreundersøkelsen til kommunene viser at 16 % av kommunene som har utarbeidet eierskapsmelding, har styrket den administrative kompetanse i forhold til økt fokus på kommunal eierstyring.

---

<sup>2</sup> Brandtzæg, B.A., Kili, T. & Aastvedt, A. 2008. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene. – Telemarksforskning. Arbeidsrapport 7-2008.

De ovenfor nevnte caseundersøkelsene dokumenterte også at det er viktig at det etableres klare rutiner for evaluering og oppfølging av eierstrategiene og selskapene dersom kommunen skal utøve et aktivt eierskap. Av casekommunene var det flere som hadde lagt opp til en årlig gjennomgang og diskusjon av kommunens eierskap i kommunestyre/bystyre. Fra politisk hold ble 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 ble med andre ord tatt til orde for at det settes av tid til en helhetlig gjennomgang og diskusjon av kommunens eierskap. Spørreundersøkelsen viser at det foreløpig er kun 66,7 % av kommunene har etablert faste rutiner for oppfølging/revidering av eierskapsmeldingen. Det er viktig at alle kommuner har slike rutiner på plass dersom eierskapsmeldingen skal være et godt redskap for styring og kontroll med kommunens selskaper.

I forbindelse med anbefalinger om utarbeidelse av eierskapsmeldinger, vises det til at det kan være nyttig å skille mellom eierskapspolitikk og eierstrategi.<sup>3</sup>

Eierskapspolitikk kan forstås som de overordnede premisser som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler. Dette dreier seg om 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. Denne forståelsen synes også å gjenspeiles i forbindelse med spørreundersøkelsen til kommunene (jf. Figur 14- Figur 16). Det er 88 % av kommunene som sier seg enig i påstanden om at eierskapsmeldingen er et rammeverk med systemer, retningslinjer og rutiner for hvordan eierskapsmeldingen bør foregå. Videre er det 92,2 som sier seg enig i påstanden om at eierskapsmeldingen er redskap som gjøre det mulig for politikerne

---

<sup>3</sup> Brandtzæg, B.A., Kili, T. & Aastvedt, A. 2008. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene. – Telemarksforskning. Arbeidsrapport 7-2008.

å innta en mer aktiv eierskapsrolle. Det er færre som er enige i påstanden om at eierskapsmeldingen beskriver politiske prioriteringer og tiltak som kommunen har overfor ulike selskaper for å sikre kommunens mål med eierskapet.

Eierskapsmeldingen gir imidlertid et grunnlag for politikerne i forhold til å innta enn mer aktiv rolle i forhold til slike strategier og prioriteringer.

I forbindelse med spørreundersøkelsen ble det listet opp noen momenter som kan være en utfordring for eierskapstenkningen i kommune. Disse er som følger (jf. Figur 17-Figur 20):

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

Av disse momentene synes det å være generell lav politiske interesse og kunnskap knyttet til selskaper og styring som er den største utfordringen. Det er relativt små endringer i vurderingene i 2009 sammenlignet med i 2008. Den største endringen synes å være at mangel på fagkompetanse/kapasitet i egen organisasjon ikke lenger synes å være en like stor utfordring som i 2008. Dette kan ha sammenheng med at det er flere kommuner som har utarbeidet eierskapsmelding i 2009 sammenlignet med i 2008, og at flere kommuner er i gang med arbeidet. Flere kommuner har i den forbindelse pekt på at bemanningen er styrket.

Av kommunene som har svart på undersøkelsen, er det 23,7 % som er medlem av KS Eierforum. Av den resterende andelen er det 41,3 % som har vurdert medlemskap. Av disse er det igjen 43,3 % som er i gang med utvikling av en overordnet eierskapsmelding for kommunens samlede selskapsportefølje, 30 % som vurderer å gå i gang med et likt arbeid og 26,7 % som foreløpig ikke har vurdert dette.

## 2.2 Sammenfattende konklusjon

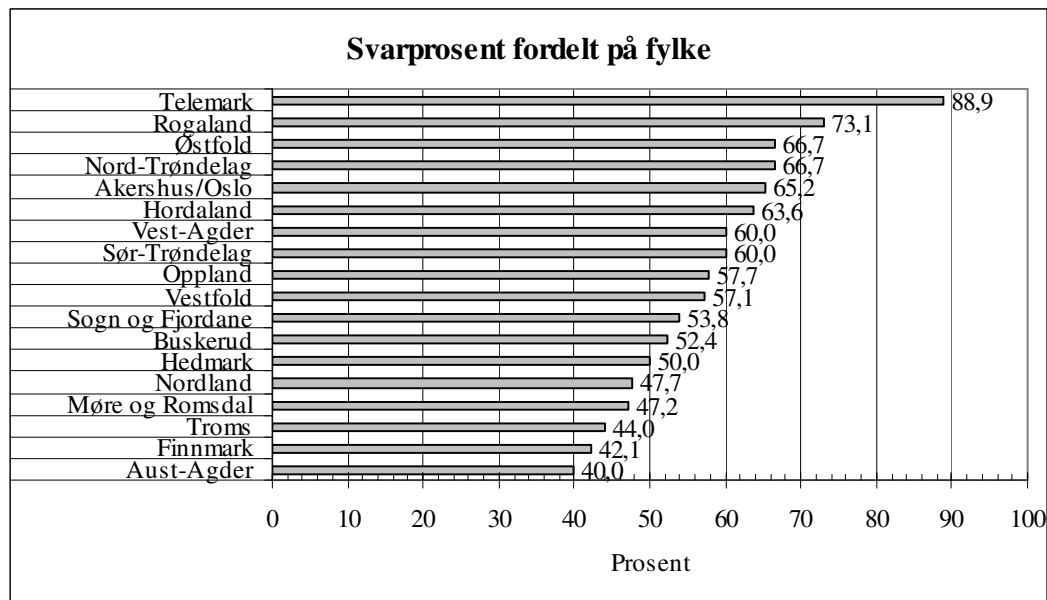
---

Samlet sett ser det ut til å ha vært en positiv utvikling av arbeidet med eierskapsmeldinger fra 2008-2009. Flere kommuner har fått utarbeidet meldinger

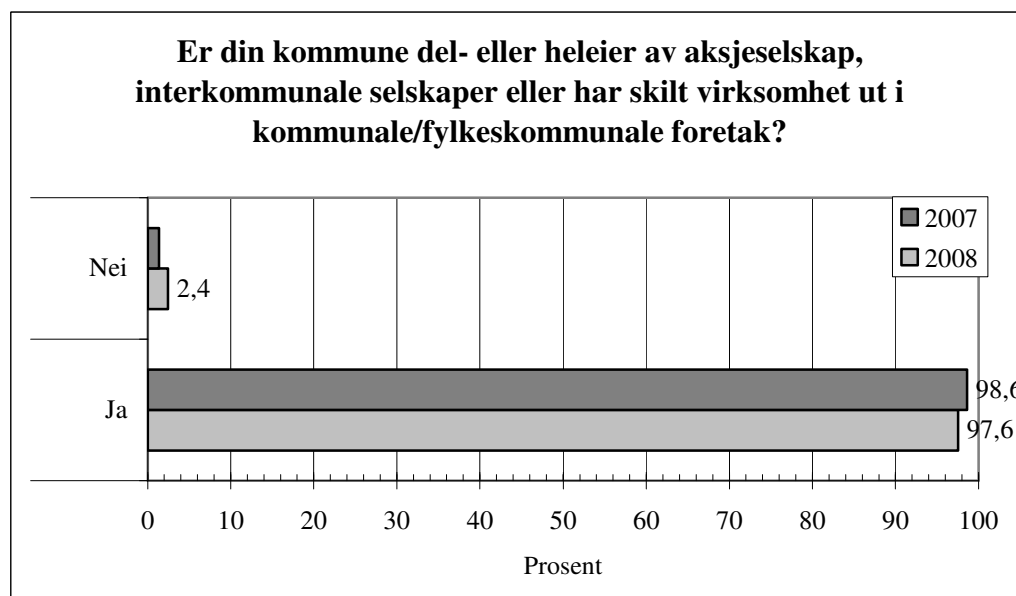
samtidig som flere har kommet i gang med arbeidet. Foreløpig er det bare 20,8 % av kommune som har eierskapsmeldinger på plass, men det er grunn til å forvente at dette tallet vil stige i tiden som kommer. En del kommuner har utarbeidet eierskapsmeldinger uten at det er etablert rutiner for oppfølging. Uten slike rutiner vil eierskapsmeldingen ha begrenset verdi, og det vil derfor være viktig å fokusere på at slike rutiner kommer på plass. Det er også potensial for økt samarbeid og koordinering av arbeidet med utarbeidelse av eierskapsmeldinger mellom kommunene. Generell lav politisk interesse og kunnskap knyttet til selskapene og styring fremheves fortsatt som den største utfordring for eierskapstenkingen i kommunen. Her er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at utarbeidelse av en eierskapsmelding i seg selv vil være viktig for å skape interesse og engasjement for utøvelse av eierskap overfor selskapene.



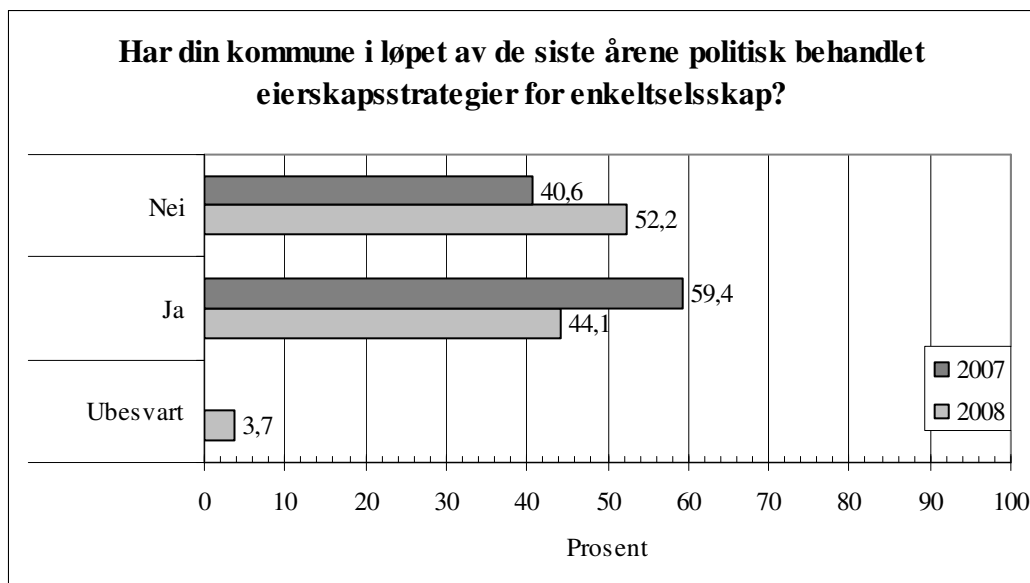
### 3. Tabeller og Figurer



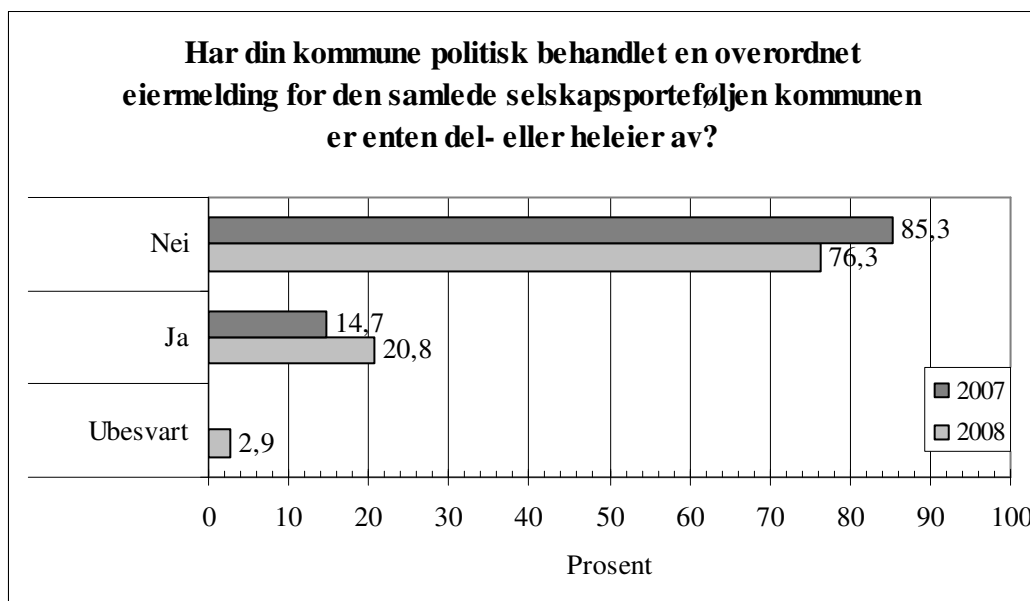
Figur 1 Svarprosent fordelt på fylke. N 2008 = 245.



Figur 2 Er din kommune del- eller heleier av aksjeselskap, interkommunale selskaper eller har skilt virksomhet ut i kommunale/fylkeskommunale foretak? N 2009 = 245, N 2008=215.

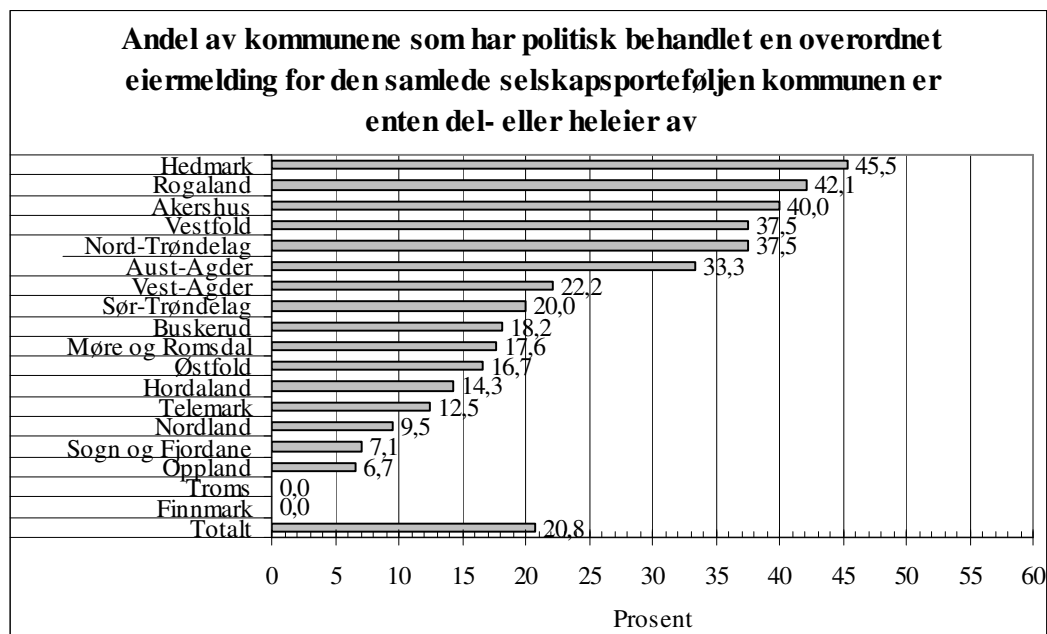


Figur 3 Har din kommune i løpet av de siste årene politisk behandlet eierskapsstrategier for enkeltselskap? N 2009 = 245, N 2008=211.

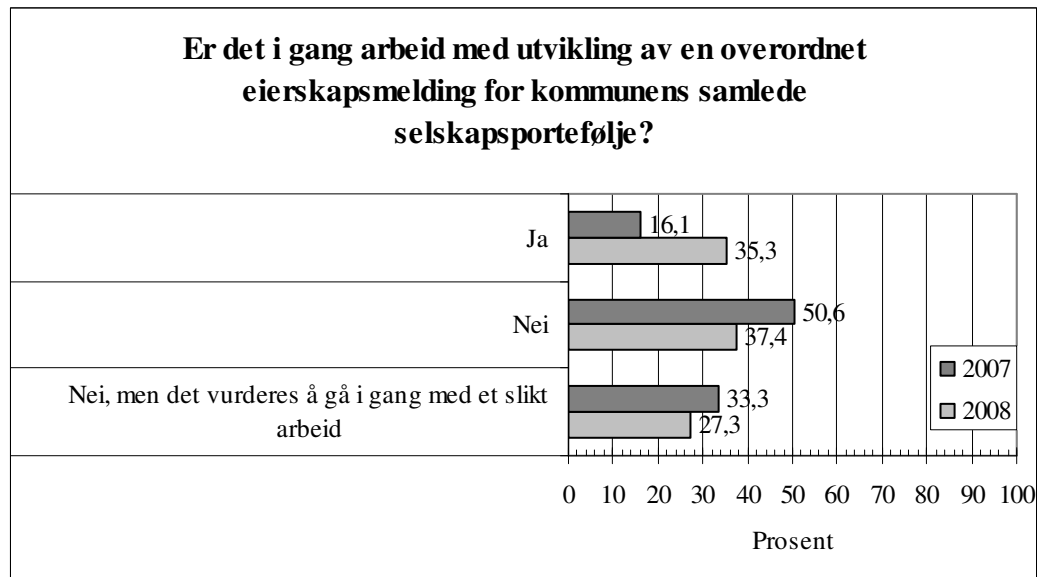


Figur 4 Har din kommune politisk behandlet en overordnet eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljen kommunen er enten del- eller heleier av? N 2009 = 245, N 2008=211.

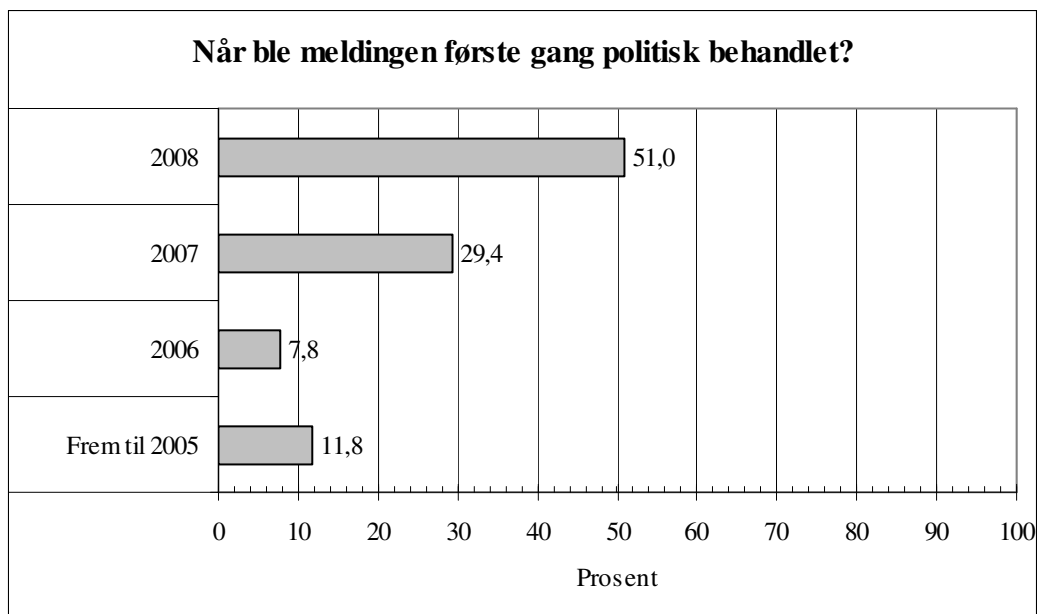




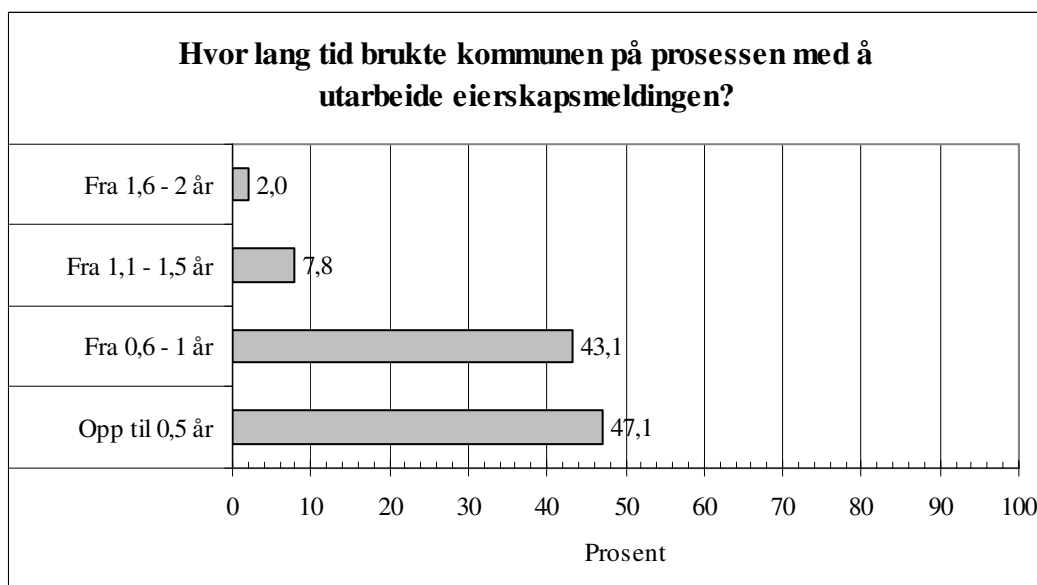
Figur 5 Andel av kommunene som har politisk behandlet en overordnet eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljen kommunen er enten del- eller heleier av. N 2009 = 245.



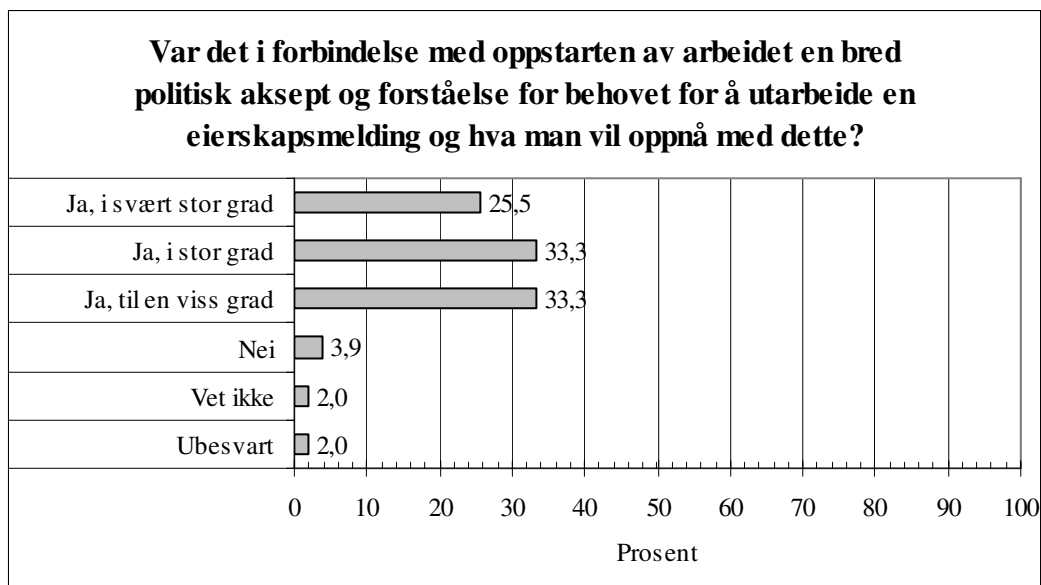
Figur 6 Er det i gang arbeid med utvikling av en overordnet eierskapsmelding for kommunens samlede selskapsportefølje? N 2009 = 187, N 2007=180.



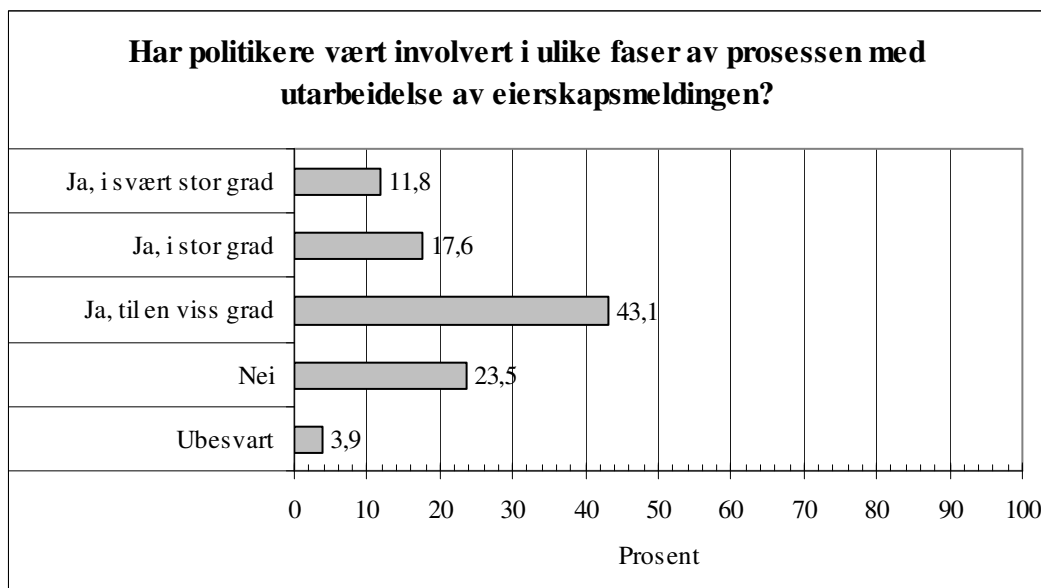
Figur 7 Når ble meldingen første gang politisk behandlet? ? N 2009 = 51.



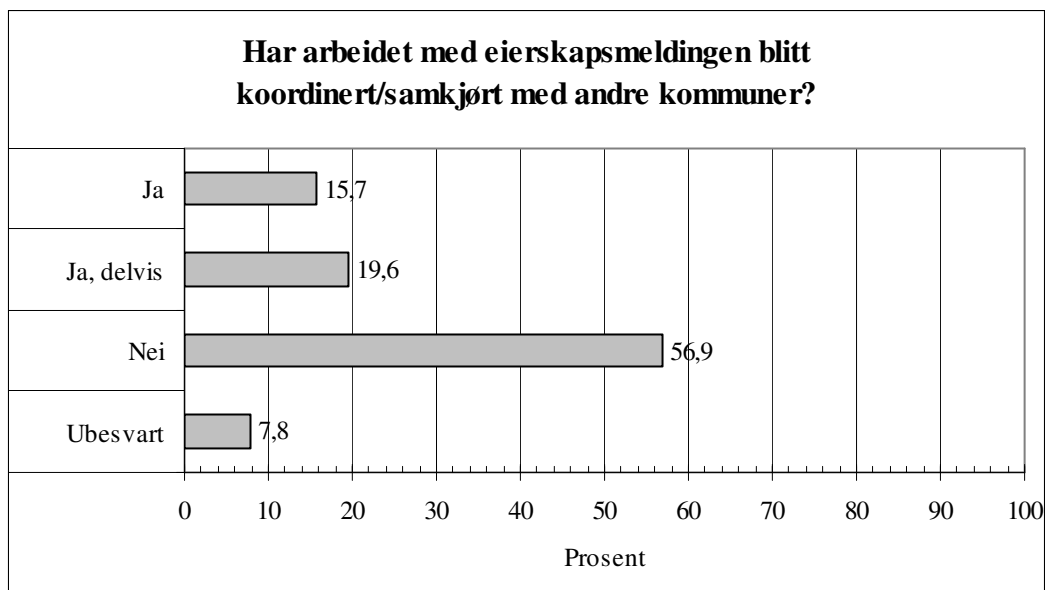
Figur 8 Hvor lang tid brukte kommunen på prosessen med å utarbeide eierskapsmeldingen? N 2009 = 51.



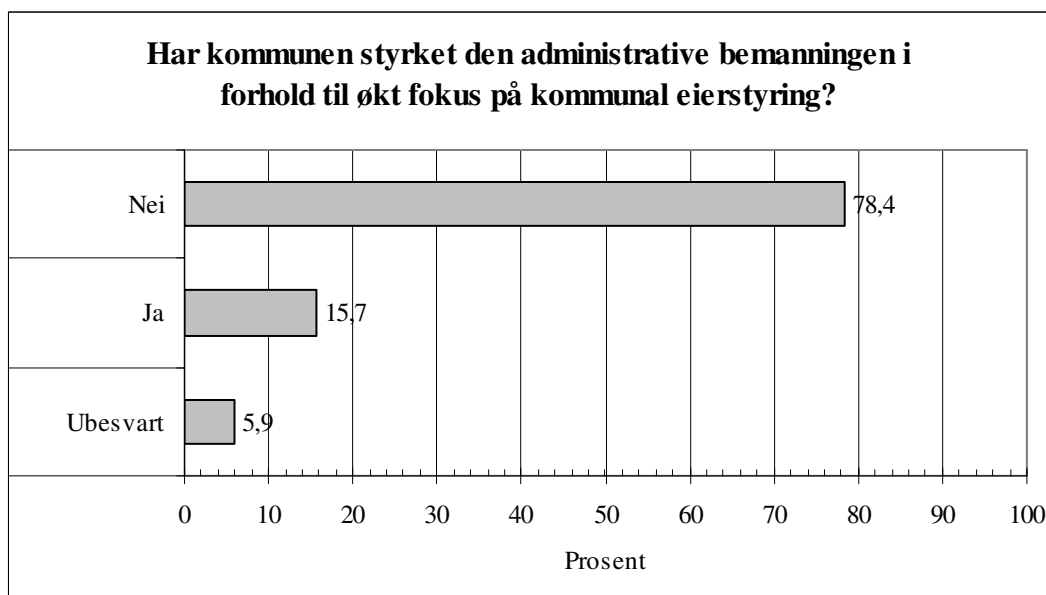
Figur 9 Var det i forbindelse med oppstarten av arbeidet en bred politisk aksept og forståelse for behovet for å utarbeide en eierskapsmelding og hva man vil oppnå med dette? N 2009 = 51.



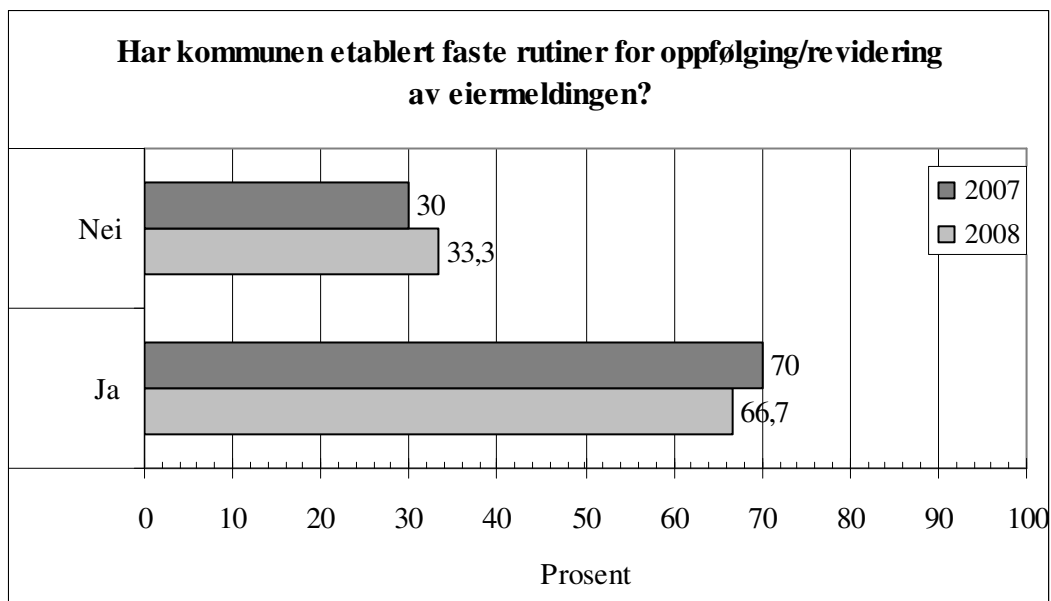
Figur 10 Har politikere vært involvert i ulike faser av prosessen med utarbeidelse av eierskapsmeldingen? N 2009 = 51.



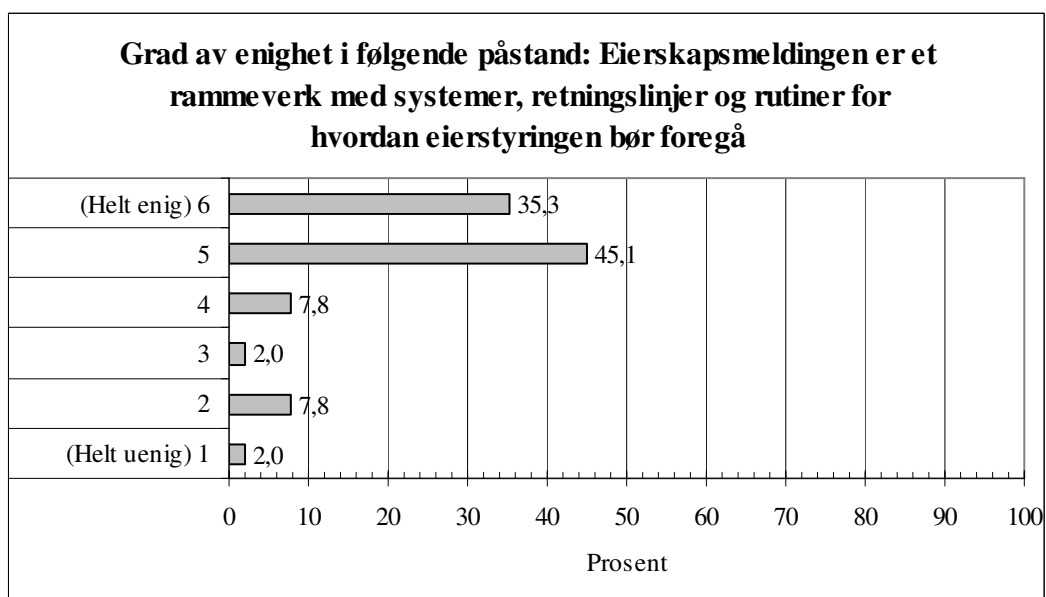
Figur 11 Har arbeidet med eierskapsmeldingen blitt koordinert/samkjørt med andre kommuner? N 2009 = 51.



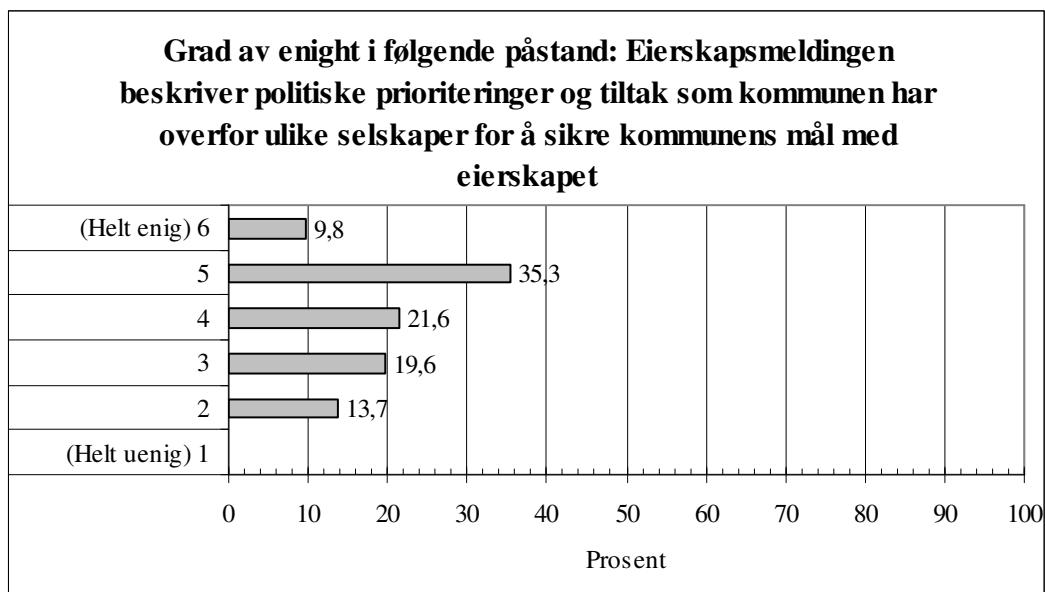
Figur 12 Har kommunen styrket den administrative bemanningen i forhold til økt fokus på kommunal eierstyring? N 2009 = 51.



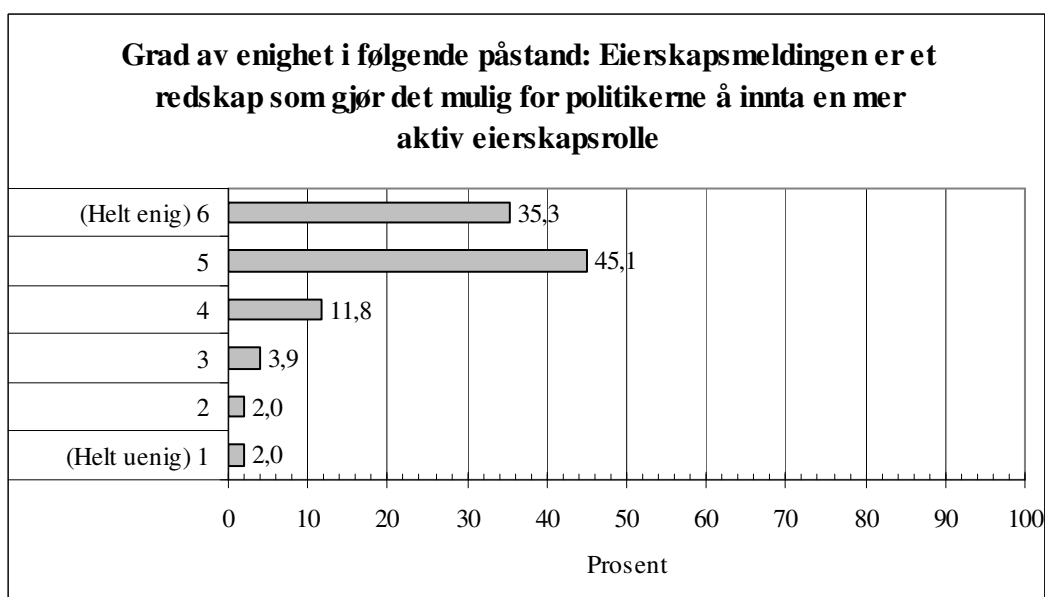
Figur 13 Har kommunen etablert faste rutiner for oppfølging/revidering av eierskapsmeldingen? N 2009 = 51, N 2008=30.



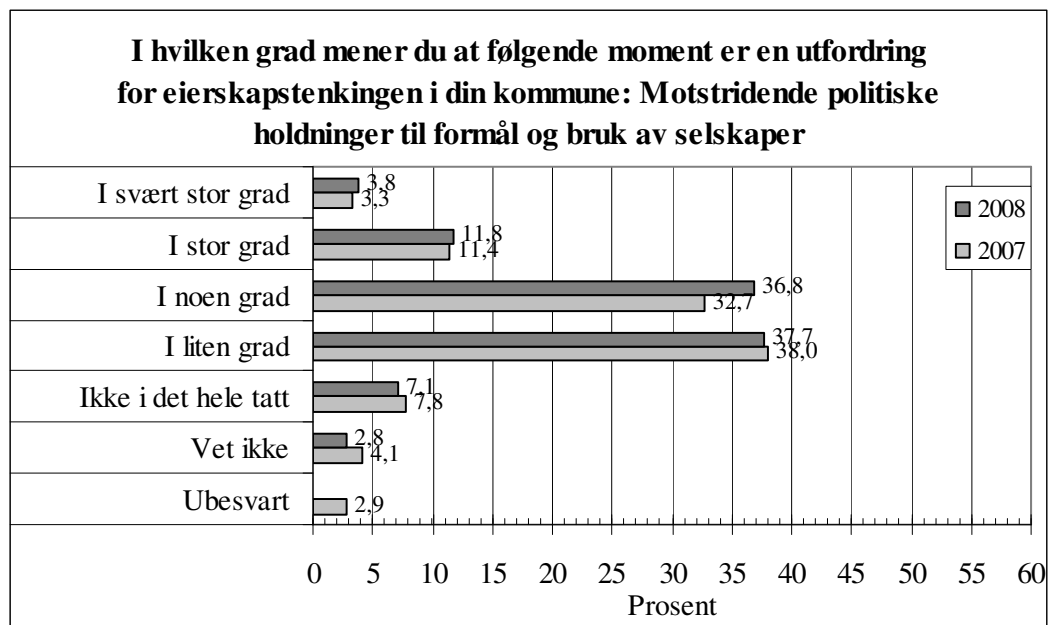
Figur 14 Grad av enighet i følgende påstand: Eierskapsmeldingen er et rammeverk med systemer, retningslinjer og rutiner for hvordan eierstyringen bør foregå. N 2009 = 51.



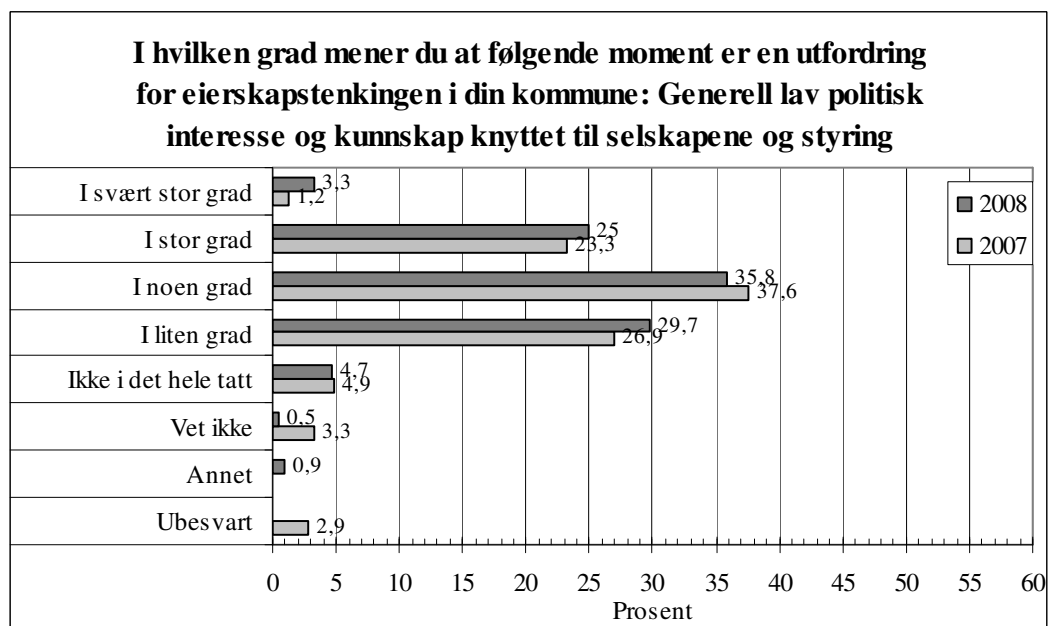
Figur 15 Grad av enighet i følgende påstand: Eierskapsmeldingen beskriver politiske prioriteringer og tiltak som kommunen har overfor ulike selskaper for å sikre kommunens mål med eierskapet. N 2009 = 51.



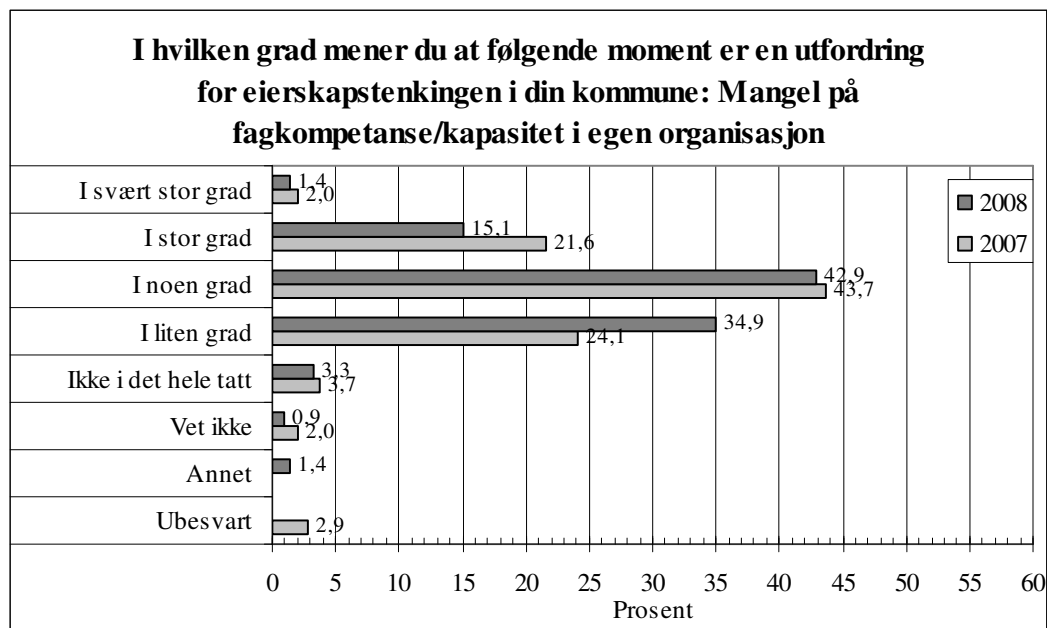
Figur 16 Grad av enighet i følgende påstand: Eierskapsmeldingen er et redskap som gjør det mulig for politikerne å innta en mer aktiv eierskapsrolle. N 2009 = 51.



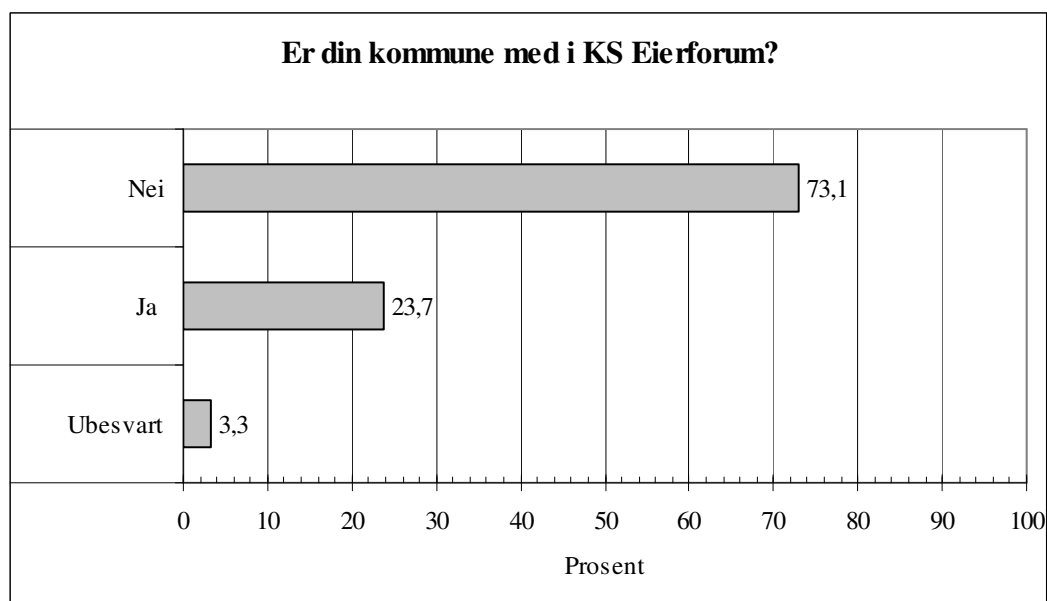
Figur 17 I hvilken grad mener du at følgende moment er en utfordring for eierskapstenkingen i din kommune: Motstridende politiske holdninger til formål og bruk av selskaper. N 2009 = 245, N 2008=212.



Figur 18 I hvilken grad mener du at følgende moment er en utfordring for eierskapstenkingen i din kommune: Generell lav politisk interesse og kunnskap knyttet til selskapene og styring. N 2009 = 245, N 2008=212.

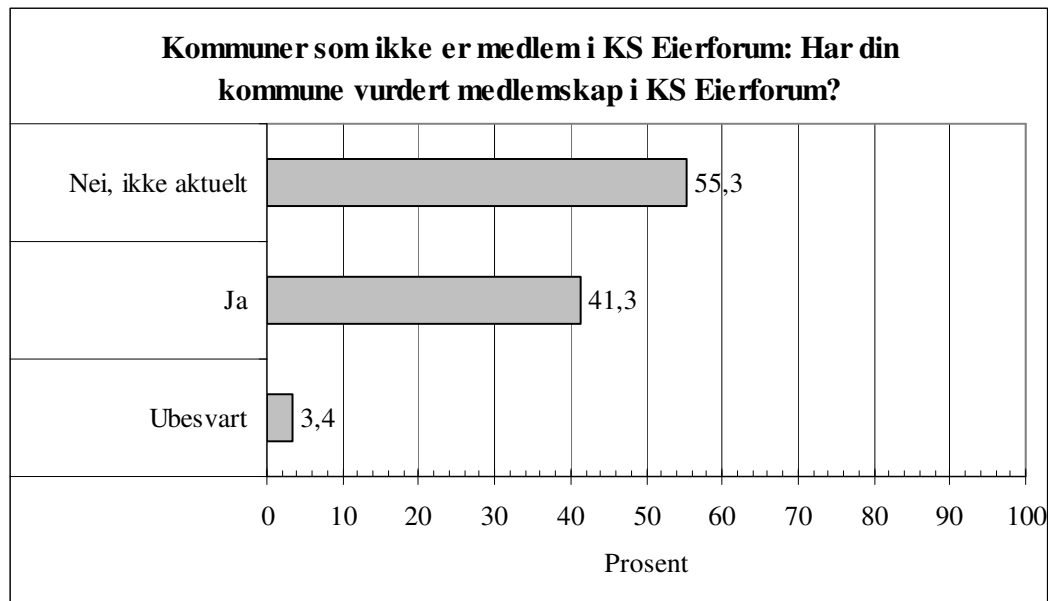


Figur 19 I hvilken grad mener du at følgende moment er en utfordring for eierskapstenkingen i din kommune: Mangel på fagkompetanse/kapasitet i egen organisasjon. N 2009 = 245, N 2008=212.



Figur 20 Er din kommune med i KS Eierforum? N 2009 = 245.





Figur 21 Kommuner som ikke er medlem i KS Eierforum: Har din kommune vurdert medlemskap i KS Eierforum? N 2009 = 179.