



Larvik
kommune



EIERSKAPSMELDING 2016

FOR

LARVIK KOMMUNE

EIERSKAPSMELDING 2016

Innholdsfortegnelse

1. Begrunnelse for eierskapsmelding	2
2. Hvorfor eie og drive selskaper	3
3. Beskrivelse av ulike selskapsformer og deres fordeler og ulemper	4
4. Eierstrategi vs. Selskapsstrategi	9
5. Rollebeskrivelse og drøfting – eier, styre og daglig leder	11
6. Styresammensetning, kompetanse og honorar	12
7. Valgkomité – prinsipper og gjennomføring	13
8. Habilitet, etikk og antikorrupsjon	14
9. Eierstyring og kontroll	15

Vedlegg Gjennomgang av alle selskapene

1. Begrunnelse for eierskapsmelding

Det har vært en jevn økning i antall selskaper i kommune-Norge, og trenden synes å fortsette.

Hensikten med Eierskapsmeldingen er å gi kommunestyret god og relevant kunnskap og styringsinformasjon om de ulike foretak, selskaper og stiftelser som kommunen er engasjert i. Forrige eierskapsmelding ble forelagt Kommunestyret i 2012. Administrasjonen ser det som nødvendig å gå gjennom de forskjellige engasjementene kommunen har i ulike foretak, selskaper og stiftelser. Dette for at kommunestyret som eiere trenger god og relevant informasjon som kan legge grunnlaget for en aktiv eierskapspolitikk og nødvendig oppfølging og styringsdialog med kommunens selskaper.

Videre er det grunn til å belyse nærmere de foretak og selskaper som i størst grad utfører tjenesteproduksjon for kommunen på viktige politikkområder som eiendomsforvaltning, sysselsetting og attføring, kulturformidling, havnevirksomhet med mer.

Gjennom denne eiermeldinga vil det også bli gitt en framstilling av de ulike selskapsformene kommunen er engasjert i. Dette for nærmere kunne vurdere selskapsform opp mot hensikt, formål og politikkområde.

Meldinga skal gi kunnskap og oversikt til kommunestyret og administrasjon for at disse skal kunne utøve aktiv styring og kontroll på en slik måte at vedtatte mål og formål for de ulike foretak, selskaper og stiftelser nås. Gjennom kunnskapen som blir lagt fram skal politisk ledelse kunne gjøre kvalifiserte vurderinger i forhold til hensikt og organisering av de ulike eierskapene og slik legge grunnlag for tydelig politisk styring.

Det er et mål at denne eiermeldinga og påfølgende kommunestyresak skal bidra til at selskap og foretak kjenner formålet fra eier og at det legges et grunnlag for et aktivt eierskap.

Larvik kommune har 2 kommunale foretak er medeier i 7 Interkommunale selskaper (IKS), er hel og deleier i 6 aksjeselskaper samt oppretter av 1 stor og en rekke små stiftelser.

Når kommunen benytter utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter og foretak, innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter. Den tradisjonelle forvaltningsstyringen erstattes av eierstyring. Det er viktig at denne endringen synliggjøres og at de spesielle eier-problemstillingene løftes opp. Eierstyring og selskapsledelse, ofte kalt «corporate governance», er et stort og viktig område innenfor både privat og offentlig eierskap.

Valg av selskapsstyrer er en av de viktigste eierhandlingene, og det er avgjørende at styret gis riktig kompetansesammensetning. For å oppnå det er bruk av valgkomitéer fornuftig. I dag er imidlertid ikke opprettelse av valgkomiteer nedfelt i alle selskapsavtalene, og i saken argumenteres det for at alle selskapene bør ha opprettelse av valgkomiteer nedfelt i sine selskapsavtaler.

Et annet spørsmål som kan følge av behandlingen av denne meldingen er bruk av og størrelsen på styrehonorarer. Styrehonorarer fastsettes av eierne samlet. I kartleggingen har vi også hentet frem lønn til daglig leder i alle selskapene. Selv om lønnsfastsetting er et styreansvar, er det klokt at eierne får kunnskap om de regionale kommunale lederlønningene.

Til slutt i meldingen tas opp spørsmål knyttet til habilitet, etikk, antikorrupsjon og kontrollhandlinger. Dette er viktige tema å løfte opp, og som må tas ikke bare av kommunestyret men også samlet av eierne i de ulike selskapene dersom det skal gi full effekt.

Malen til denne meldingen bygger blant annet på eierskapsmeldinger som flere av kommunene har laget selv tidligere, samt KS sine anbefalinger om eierskap. Mye kunnskap er også hentet fra Vibeke Resch-Knudsen sin bok «Styring av kommunalt eide selskaper».

Selve malen for denne meldingen er produsert av en arbeidsgruppe som har bestått av rådmennene Trond Wifstad, Ragnar Sundklakk og Gisle Dahn. Linn Therese Bekken, daglig leder i Vestfold kommunerevisjon, har gitt innspill om eierstyring og kontroll.

2. Hvorfor eie og drive selskaper?

Når en kommune organiserer sin tradisjonelle tjenesteproduksjon innenfor kommunens virksomhet som egne rettssubjekter, gjelder de styringssystemer som følger av kommuneloven. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet.

Når deler av den kommunale virksomheten drives etter privatrettslige organisasjonsformer, i egne juridiske enheter for eksempel som AS eller IKS, må imidlertid kommunen følge de styringssystemene som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen og den lovgivning som regulerer dem.

Ved etablering av selskaper kan man si at det oppstår et brudd i forhold til alminnelig styringslogikk i kommunene, og som demokratiske organisasjoner kan kommuner derfor få en utfordring i forhold til styring av selskaper.

For å sikre det demokratiske eierskapet er det viktig at kommunen etablerer systemer som forankrer vedtak truffet i det operative eierorganet i et folkevalgt organ. Gjennom forutgående folkevalgt behandling sørger man for at kommunens representant(er) har tilstrekkelig kunnskap om hva som er kommunens flertallssyn.

Ordførere er kommunenes rettslige representant og representerer kommunestyret i de ulike selskapene på generalforsamling og i representantskapet. Kommunestyret har delegert til formannskapet den løpende oppfølging av eierskapene. I formannskapet får ordføreren konkrete tilbakemeldinger i den enkelte eierskapssak. Formannskapets vedtak er det generelle handlingsrommet for ordfører.

Bevisst eierstyring til det beste for selskapet forutsetter at kommunen vet hva den vil med selskapet, og at eierstyringen er basert på kunnskap og diskusjoner, ikke bare styringsvilje. Eierstyringen skal utøves av de folkevalgte samlet og ikke av enkeltpolitikere. En grunnleggende forutsetning for strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi hvor eiers forventninger til selskapene formuleres. Kall dette gjerne en politisk viljeserklæring.

Det kan være ulike grunner til at Larvik kommune har etablert selskaper alene eller sammen med andre. Det kan nevnes økt krav til effektiv drift (f eks betinget i større volum), krav om samarbeid på tvers av kommunegrensene (f eks av hensyn til statlige tilskudd), fokus på tjenestens kvalitet (f eks grunnet behov for større fagmiljøer) eller endringer i det lovmessige rammeverket for tjenesteområdet.

Det som ved etableringen av selskapet kunne være en hensiktsmessig selskapsform kan under selskapets utvikling og endrede rammebetingelser bli en uhensiktsmessig organisering. Det anbefales derfor jevnlig å gå igjennom hvordan kommunen har organisert sine tjenester for en vurdering av selskapsformens hensiktsmessighet.

3. Beskrivelse av ulike selskapsformer og deres fordeler og ulemper.

Kommuner har stor frihet til å organisere sine tjenester slik de selv ønsker, enten som en del av kommunen eller gjennom å etablere selvstendige rettssubjekter. De vanligste selskapsformene er aksjeselskap og interkommunalt selskap – som reguleres av egne lover, eller mer kommune-interne samarbeid regulert av kommuneloven, særlig såkalt interkommunalt samarbeid (§ 27). Figuren under illustrerer de ulike organisasjonsmulighetene.

Forvaltning			Fristilling
Konkurransesituasjon			
Kommuneloven	Interkommunale selskap	Aksjeloven	Stiftelsesloven
Enhet (§10) Institusjon (§11) Foretak (kap.11) Verstkommune (§28) Samarbeid (§27) Grunnstruktur: -Kommunestyret -Formannskap/Utvalg -Rådmann "Eiere": -Innbyggere -Næringsliv Eiers(kommunens) ansvar -Ubegrenset -Ordfører juridisk person Integrert del av kommunen	Interkommunalt selskap (IKS) Grunnstruktur: -Representantskap -Styre -Daglig leder Eiere: Begrenset Eiers ansvar: Ubegrenset Styrerepresentanter: Ubegrenset økonomisk og strafferettslig ansvar (solidarisk økonomisk ansvar) jfr akse-, IKS- og Stiftelsesloven Selvstendig rettssubjekt	Aksjeselskap (AS) Grunnstruktur: -Generalforsamling -Styre -Daglig leder Eiere: Begrenset Eiers ansvar: Begrenset til innskutt kapital Selvstendig rettssubjekt	Stiftelse Grunnstruktur: -Styre -Daglig leder Ingen eiere

Kort omtale av de ulike selskapsformene:

Aksjeselskap, AS

Et aksjeselskap kan eies av kommunen alene eller sammen med andre kommuner eller private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen.

Forretningspreget virksomhet

Et AS etableres i hovedsak der en har tjenester som gjennomføres i et konkurranseutsatt marked. Selskapsformen er lite egnet til å organisere lovpålagte tjenester, eller tjenester som har et stort behov for politisk styring gjennom demokratiske prosesser.

Offentlige anbudsregler og støtte

Bruken av aksjeselskap til utføring av kommunale oppgaver, eller kommunale prosjekter

medfører ikke at reglene for offentlige anskaffelser og anbudsplikt ikke kommer til anvendelse. Problemstillingen om konkurransevridende støtte gjelder også for offentlig eide aksjeselskap.

Dette betyr at alle selskaper som selv er offentlige myndigheter, eller som direkte eller indirekte er kontrollert av offentlige myndigheter gjennom finansiering, styresammensetning eller lignede er underlagt lov om offentlige anskaffelser og reglene om statsstøtte.

Skatt

Drift gjennom et aksjeselskap er, til forskjell fra ordinær kommunal virksomhet, normalt skattepliktig. Overskuddet fra selskapets drift vil være skattepliktig med 28 %. Det kan imidlertid være unntak fra den alminnelige skatteplikten, for eksempel i de tilfeller hvor aksjeselskapet driver med ideell virksomhet.

Garantier for et selskaps investering/lån

Larvik kommune som andre kommuner er underlagt forbud (kommuneloven) mot å gi garantier for "andres gjeld, og i denne forbindelse regnes også 100 % kommunalt eide aksjeselskap som "andre". Kommunalt eide aksjeselskap er imidlertid ikke underlagt de særlige regler som gjelder for kommunen for eksempel med hensyn til å ta opp lån.

Merverdiavgift

Et aksjeselskap vil kunne registreres i merverdiavgiftsmanntallet i de tilfeller der *virksomheten* til selskapet er merverdiavgiftspliktig. Registrering innebærer rett til å kreve fradrag for inngående merverdiavgift.

Et aksjeselskap vil også kunne omfattes av reglene om merverdiavgiftskompensasjon tilsvarende som for kommunene. Det er imidlertid viktig å merke seg at der hvor kommunen har benyttet et aksjeselskap til å utføre oppgaver som gir rett på kompensasjon er det *aksjeselskapet* som får rett på kompensasjon - og ikke kommunen.

Interkommunalt selskap, IKS

Interkommunale selskaper kan bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet.

For begge disse selskapsformene AS og IKS stilles det krav til styring gjennom etablering av formelle styringsorganer for å sikre selskapene autonomi som selvstendige rettssubjekter. Kommunestyret overfører myndighet til å utøve sin styring til eierorganer. I tråd med denne delegasjon av myndighet skal kommunestyret gi eierorganet de nødvendige politiske fullmakter og rammebetingelser for å utøve eierskapet i tråd med de politiske ambisjonene.

Forretningspreget virksomhet

Interkommunale selskaper er mest brukt som organisasjonsform ved gjennomføring av kommunale tjenester som er behovs- og regelstyrt og som gjennom samarbeid er ment å gi stordriftsfordeler, større fagmiljøer, attraktive arbeidsplasser og gode karrieremuligheter, og derav ikke i utgangspunktet drevet av ønsket om å være en forretningspreget virksomhet.

Likevel er det et argument at etablering av et IKS er knyttet til at tjenestene kan utføres med større mulighet for å levere en bedre og mer kostnadseffektiv tjeneste til kommunenes innbyggere og næringsliv. Organiseringen kan være krevende der selskapets tjenester er i tett inngrep med og avhengig av den øvrige kommunale organisasjonen.

Organisasjonsformen brukes også der det skal gjennomføres regionale utviklingsoppgaver, prosjekter og anlegg. Ved slike formål kan selskapet også dannes for et bestemt tidsrom.

Offentlige anbudsregler og støtte

I utgangspunktet gjelder anskaffelsesregelverket alltid når en kommune kjøper varer eller tjenester fra andre enn kommunen selv (kommunens rettssubjekt). Et IKS er underlagt reglene om offentlig anskaffelser.

Utgangspunktet er at en tjeneste ut på anbud om det handles mellom to atskilte rettssubjekter, og prisen på tjenesten overstiger terskelverdien som er grensene for når det offentlige ikke lenger kan gå til direkte anskaffelse av en vare eller tjeneste.

Når kommunen kjøper tjenester fra selskaper kommunene selv eier, finnes det to unntak fra regelverket om offentlige anskaffelser som kan bli aktuelle. Dette er egenregi, det vil si der kommunen har direkte kontroll med selskapet gjennom sitt eierskap og selskapet i hovedsak leverer varer eller tjenester til eier (ne), eller tildeling av kontrakt uten anbud med hjemmel i en enerett jf. anskaffelsesforskriften § 1-3 bokstav h). Om kommunen etablerer et selskap, men likevel setter oppdragskontrakten ut på anbud, vil mest sannsynlig grunnlaget for selskapsetableringen falle bort.

Reglene om offentlig støtte vil i noen tilfeller medføre at det ikke er så klokt å organisere en tjeneste inn under et IKS. Dette fordi IKS eies av kommuner som samlet hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser. Om kommunen gir støtte til virksomhet som drives av et selskap som den selv eier og dette bedrer konkurranseevnen til dette selskapet, kan dette medføre en konkurransevridning i markedet som anses å være ulovlig offentlig støtte.

Skatt

Interkommunale selskap, hvor deltakerne hefter ubegrenset for tilsvarende prosentandeler av selskapets forpliktelser, skal selskaplignes som et eget skattesubjekt på lik linje med aksjeselskaper, jf. skatteloven. 2-2 bokstav g.

Interkommunale selskaper skal på linje med andre selskaper ikke betale inntektsskatt til kommune og fylkeskommune eller formuesskatt, jf skatteloven. § 2-36 nr 1 og nr 2. Det er inntektsskatt til staten etter en skattesats på 28 % av et eventuelt overskudd.

Merverdiavgift

Et IKS vil kunne registreres i merverdiavgiftsmanntallet i de tilfeller der *virksomheten* til selskapet er merverdiavgiftspliktig. Registrering innebærer rett til å kreve fradrag for inngående merverdiavgift.

Et IKS vil også kunne omfattes av reglene om merverdiavgiftskompensasjon tilsvarende som for kommunene. Det er imidlertid viktig å merke seg at der hvor kommunen har benyttet et IKS til å utføre oppgaver som gir rett på kompensasjon er det IKS et som får rett på kompensasjon - og ikke kommunen.

Kommunalt foretak (KF) etter kommuneloven kapittel 11

KF er en del av kommuneorganisasjonen, men har en noe mer selvstendig stilling enn en kommunal etat. Et kommunalt foretak er en del av de kommunale budsjetter og kommunen hefter for foretakets forpliktelser. Foretaket ledes av et styre valgt av kommunestyret og har dermed ikke et eget eierorgan som virksomheter organisert etter selskapslovgivningen. Daglig leder står i linje under styret som igjen er underlagt kommunestyret. Rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjørings-myndighet overfor foretakets ledelse.

Forretningspreget virksomhet

Reglene om kommunalt foretak er særlig utformet med sikte på å være en mulighet for organisering av kommunenes forretningspregede virksomhet uten å etablere selskaper, selv om organisasjonsformen i seg selv ikke gir noen begrensinger i forhold til hvilke tjenester som organiseres etter kommunelovens kapittel 11. Organisasjonsformen er ment å innebære

en balanse mellom kommunal styring og kontroll på den ene siden og frihet for foretaksledelsen på den andre siden.

Selskapenes formål er ofte knyttet til oppgaver og tjenester som utføres i samarbeid med eller for det private næringslivet, selv om foretakene eies i sin helhet av kommunen.

I en situasjon hvor det offentlige skal konkurrere med private selskaper om gjennomføring av tjenester ut fra et anbudsdokument, kan det være nødvendig å etablere et selskap og muligens et KF for å skille ut virksomheten fra den ordinære driften.

Ved en markedsutsatt konkurranse kan det være mest naturlig å etablere et aksjeselskap. Men dersom det er viktig for kommunen å beholde en sterkere politisk styring vil KF være et mulig bedre alternativ.

Offentlige anbudsregler og støtte

Anskaffelsesregelverket gjelder alltid når et kommunalt foretak kjøper varer eller tjenester fra andre enn kommunen selv (kommunenes rettssubjekt.)

I en konkurransesituasjon er KF underlagt EU's regler om mulig offentlig støtte/tilskudd og dermed utsatt for avklaring om mulig konkurransevridning

Skatt

Kommunale foretak er en del av kommunen og betaler ikke skatt.

Merverdiavgift.

Et kommunalt foretak er en del av kommunen og følger derav i utgangspunktet reglene for momskompensasjon. I den grad foretaket har virksomhet hvor det selges varer og tjenester vil det også følge merverdiavgiftsloven og vil være berettiget til fradrag for inngående merverdiavgift.

Interkommunale samarbeid/styre etter kommunelovens § 27

Kommunene står fritt til å samarbeide på ulike områder uten at beslutningsmyndighet er overdratt til et eget styre. Der det overføres beslutningsmyndighet til et eget styre, er imidlertid utgangspunktet at styret må etableres etter kommunelovens § 27, om ikke en annen lovregulert form er brukt. Avhengig av hvor mye myndighet som overføres til styret, er enkelte av disse virksomhetene å regne som selvstendige rettssubjekter – men ikke alle.

Forretningspreget virksomhet

Hovedformålet med denne organiseringen vil være å løse oppgaver i fellesskap for flere kommuner, uavhengig av type virksomhet.

Offentlige anbudsregler og støtte

Anskaffelsesregelverket gjelder alltid når kommunen kjøper varer eller tjenester fra andre enn kommunen selv (kommunenes rettssubjekt.) Hvis samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt følger reglene om offentlig anskaffelser for det tilfellet at selskapet ønsker å kjøpe fra andre enn deltakerkommunene.

Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt kan reglene om offentlig støtte komme til anvendelse.

Skatt

§27 selskap som ikke er et selvstendig rettssubjekt er en del av kommunene og betaler ikke skatt. Hvis det er organisert som et selvstendig rettssubjekt vil selskapsformen avgjøre i hvilken grad det betaler skatt.

Merverdiavgift

Et § 27 samarbeid som er et eget rettssubjekt vil kunne registreres i merverdiavgiftsmanntallet i de tilfeller der *virksomheten* til selskapet er merverdiavgiftspliktig. Registrering innebærer rett til å kreve fradrag for inngående merverdiavgift.

Et § 27 samarbeid vil også kunne omfattes av reglene om merverdiavgiftskompensasjon tilsvarende som for kommunene. Det er imidlertid viktig å merke seg at der hvor kommunen har benyttet et § 27 selskap til å utføre oppgaver som gir rett på kompensasjon er det dette selskapet som får rett på kompensasjon - og ikke kommunene.

Andre typer kommunale eierforhold og samarbeid

Gjennom Kommuneloven gis det også adgang til å danne vertskommuner og samkommuner. Disse modellene er utviklet for samarbeid mellom kommuner på tvers av områder av forvaltningsmessig karakter, og reiser andre spørsmål enn de som er sentrale for selskaper og foretak. Disse organisasjonsformene omtales derfor ikke videre her. Vertskommune - regulert i Kommuneloven § 28, er imidlertid en viktig samarbeidsform i Vestfold (f eks innkjøpssamarbeidet VOIS).

Stiftelser

Kommuner og fylkeskommuner kan også opprette stiftelser. Stiftelser er et selvstendig rettssubjekt. Som stifter av en stiftelse kan kommunen verken utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd (ta utbytte). Stifterne kan heller ikke oppløse en stiftelse. Stiftelser er bare hensiktsmessig dersom det er ønske om å gjøre virksomheten helt uavhengig av kommunen. Stiftelser er regulert i egen lov, og er ikke omfattet av denne saken.

Samvirkeforetak

Selskapsformen samvirkeforetak (SA) er en formalisering av de ulovfestede andelslagene, lutlagene, partslagene BA og så videre. Foretaket er et selvstendig subjekt og ikke en del av kommunen.

Forretningspreget virksomhet

Samvirkeforetak driver ofte helt vanlig forretningsvirksomhet, men er en demokratisk organisasjonsform som bygger på prinsipper om aktiv brukerdeltakelse og frivillig og åpent medlemskap. Samvirkeforetaksformen har til hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser gjennom deres deltakelse i virksomheten som kjøper eller tilbyder av varer eller tjenester. Virksomhetens avkastning, bortsett fra en normal forretning av innskutt kapital, blir enten stående i virksomheten eller fordelt blant medlemmene på grunnlag av deres andel i omsetningen.

Deltakerne i samvirkeforetak har et begrenset ansvar for virksomheten. Deltakerkretsen er ubegrenset i likhet med aksjeselskaper og i motsetning til IKS.

Skatt

Foretaket betaler vanligvis ordinær selskapsskatt.

Merverdiavgift

Selskapet følger reglene i MVA lovgivningen, og vil kunne registreres i merverdiavgiftsmanntallet i de tilfeller der *virksomheten* til selskapet er merverdiavgiftspliktig. Registrering innebærer rett til å kreve fradrag for inngående merverdiavgift.

Pensjonskasse

Pensjonskasse eller pensjonsfond er midler kommunen (eller en bedrift) har avsatt med sikte på pensjonering av kommunens ansatte. To eller flere kommuner kan ha avtale om å ha sine pensjons-ordninger i samme pensjonskasse (interkommunal pensjonskasse).

Pensjonskasser er regulert i egen lov, og er ikke omfattet av denne saken.

Ansvar og regnskapsulikheter for KF, IKS og AS

Kommunens ansvar er ulikt for de ulike selskapsformene. Kommunen er for et KF fullt ansvarlig for foretaket. For IKS er kommunen fullt ut ansvarlig for foretaket i henhold til sin eierandel. For et AS er kommunen kun ansvarlig for sin del av aksjekapitalen.

Når det gjelder regnskapsprinsipper skal et KF føre sine regnskaper etter kommunale regnskaps-prinsipper dersom ikke selskapet driver næringsvirksomhet. Et IKS skal følge regnskapsloven, med mindre selskapsavtalen definerer at regnskapet skal følge kommunale prinsipper. Et AS skal benytte regnskapslovens prinsipper.

Hvordan velge riktig selskapsform?

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, markedsforhold og konkurranseregulering herunder regelverket om offentlig støtte. Det må bl.a. vurderes om

- selskapet skal utføre lovregulerte forvaltningsoppgaver preget av tilsyn og kontroll, eller operere i et marked preget av åpen konkurranse og friere oppgaveløsning?
- oppgaven/behovene er lokale for kommunen, eller om selskapet skal dekke regionale behov/utfordringer?
- driften regnes som forutsigbar, eller om det blir en risikopreget drift?
- hvor mye det skal investeres de neste 5 årene. Kan dette dekkes gjennom kommunale budsjetter eller kreves lånefinansiering?

Det generelle rådet er at dersom selskapet skal ta risiko og operere i et marked så bør det dannes et aksjeselskap. Der selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi for flere kommuner kan inter-kommunale selskaper være hensiktsmessig. Der enkeltkommuner skal drive virksomhet i egenregi kan kommunalt foretak (KF) være hensiktsmessig. Stiftelser bør ikke brukes for virksomhet som krever eierstyring. Selskaper som opererer i konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet bør skille ut det markedsrettede for å unngå kryss-subsidiering og rolleblending.

4. Eierstrategi vs. selskapsstrategi

Når kommunen har valgt å legge deler av sine verdier i et selskap medfører det også en overføring av styringsrett til selskapet. Det er derfor viktig at eieren fastsetter strategier for selskapet slik at det styres i den retningen eieren=kommunen hadde tenkt. I den forbindelse er det nyttig å skille mellom eierstrategier/eieravtale og selskapsstrategier/selskapsavtale.

Vedtektene (for AS og KF) og selskapsavtalen (for IKS) er det formelle, juridiske dokumentet som regulerer viktige sider ved selskapets rettsforhold. Alle selskaper må ha dette.

Hovedintensjonen er å

regulere forholdet mellom eierne, og mellom eierne og selskapet. Det skal blant annet sikre at selskapet ikke fjerner seg fra sitt opprinnelige formål. Vedtektene/selskapsavtalen kan dels fravike og dels supplere lovens bestemmelser. Vedtekter/selskapsavtaler vil, i tillegg til vedtak som fattes i generalforsamlinger/representantskap, være styrende for selskapets virksomhet.

Ofte anbefales at det i tillegg etableres en aksjonæravtale (AS) eller eieravtale (IKS). Dette er en avtale mellom eierne som klargjør grunnlaget for etableringen av selskapet, deres strategi med selskapet og tydeliggjøring av styringsmekanismene mellom eierne. Avtalen er ment som et verktøy for å skape gjennomsiktighet og forutsigbarhet i eierskapet av kommunalt eide selskaper. For eksempel kan eierne seg imellom avtale hvilke kriterier som skal legges til grunn for valg av styremedlemmer eller hvordan prosesser for eventuelle endringer i eierskapet skal gjennomføres. Det kan også være hensiktsmessig at eierne avklarer seg imellom hvilket økonomisk engasjement eierskapet skal forplikte til. En eieravtale har ikke i seg selv en direkte selskapsrettslig virkning, selv om den kan ha indirekte konsekvenser for eierstyringen og selskapets virksomhet.

Det er foretatt en kartlegging av hvilke avtaletyper Larvik kommune har i de ulike selskapene. Vi ser at kun et fåtall har både vedtekter/selskapsavtale og aksjonæravtale/eieravtale. Det bør imidlertid være et prinsipp at alle selskapene har begge avtaletyper, og det foreslås at dette vurderes når selskapsavtalene tas opp til folkevalgt behandling av andre grunner.

Avtaletyper for de ulike selskapene:

Selskapsnavn			
Vesar	AS	Vedtekter	(prosess pågår)
GreveBiogass	AS	Vedtekter	Aksjonæravtale
Vestfold Festspillene	AS	Vedtekter	Aksjonæravtale
iFokus	AS	Vedtekter	Eieravtale
iVekst	AS	Vedtekter	
Larvik by	AS	Vedtekter	
Global Learning Larvik	AS	Vedtekter	Aksjonæravtale
IKA Kongsberg	IKS	Selskapsavtale	
Vestfoldmuseene	IKS	Selskapsavtale	Eieravtale
Vestviken 110	IKS	Selskapsavtale	
Vestfold krematorium	IKS	Selskapsavtale	
Gea Norvegica Geopark	IKS	Selskapsavtale	
Arena Larvik	IKS	Selskapsavtale	
Telemark kommunerevisjon	IKS	Selskapsavtale	
START	§27	Vedtekter	Samarbeids- og rammeavtale
Vestfold interk. Kontrollutvalgssekr.	§27	Vedtekter	
Biblioteksentralen	SA	Vedtekter	
Larvik Kommunale Bolig Stiftelse	Stiftelse	Vedtekter	Samarbeidsavtale
Thor Heyerdahl Institute	Stiftelse	Vedtekter	

5. Rollebeskrivelse og drøfting – eier, styre og daglig leder

Med bakgrunn i flere uheldige episoder i forvaltningen av offentlige selskaper er det stor oppmerksomhet på prinsipper for virksomhetsstyring av selskaper. Sentrale områder som må drøftes i denne sammenheng er rolleavklaring mellom eier, styre og daglig leder.

Rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder, er tydelig beskrevet i tre relevante lover: Aksjeloven, Lov om interkommunale selskaper og Kommuneloven. Teksten under samsvarer med lovtekstene

Eier.

Tradisjonelt snakkes det om tre folkevalgtroller: ombudsrollen, styringsrollen og lederrollen. I tillegg har folkevalgte en arbeidsgiverrolle og eierrolle. Eierrollen skiller seg fra de andre folkevalgt-rollene gjennom en mer begrenset mulighet til påvirkning fra den folkevalgte.

Eierne har sterkest påvirkning ved at de skal definere selskapets *formål* og stille krav til hva selskapet skal levere. Rammene for selskapets formål er nedfelt i selskapsavtalen eller vedtektene, samt i representantskap eller generalforsamling. Eier har ansvar for å velge selskapets styre, og sikre at styret har de nødvendige rammebetingelser for å utøve sin rolle. Det er også eier som definerer sin eierposisjon i selskapet og avgjør relasjonen til andre eiere.

Eierinteresser utøves formelt i selskapets generalforsamling, representantskap eller andre eiermøter. Det er som regel ordfører som med sin generelle fullmakt representerer kommunen i eiermøter, gjerne med bistand fra rådmannen. Det anbefales at prinsipielle spørsmål og valg avklares i folkevalgt organ i forkant av eiermøter. Den som da representerer kommunen i eiermøter vil både kunne ha tilstrekkelig kunnskap om hva som er kommunens flertallssyn i den aktuelle saken - og dermed ha mulighet til å fremme eiers reelle syn ved behandlingen, og samtidig være bundet av eventuelle vedtak i det folkevalgte organet.

Bevisst eierstyring til det beste for selskapet forutsetter at kommunen vet hva den vil med selskapet.

Styret.

Styret har ansvar for at selskapet når de mål som eier har satt for selskapet. Innenfor de rammene som eierne har fastsatt, gjennom vedtekter og vedtak i representantskap og general-forsamling, har styret totalansvaret for ledelse og utvikling av selskapet både strategisk og operativt. Styret har ansvaret for selskapets økonomi og at selskapets verdier blir forvaltet på en betryggende måte. Styret ansetter og fører tilsyn med daglig leder.

Styret er et kollegium som i felleskap skal realisere selskapets mål. Styreverv er personlige, og styremedlemmer har et personlig ansvar. Styremedlemmer skal i sin styrefunksjon ivareta *alle* eiernes interesser, og det er viktig at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interesser.

Kommunen har ikke formell instruksjonsrett direkte overfor styrerepresentanter i IKS eller AS.

Daglig leder.

Selskapets daglige ledelse tilligger daglig leder. Vedkommende tilsettes for å lede gjennomføringen av de beslutninger styret har fattet, og de oppgavene som styret delegerer til vedkommende. Daglig leder er underordnet styret og har ansvaret for den daglige driften av selskapet.

Vedkommende skal også sørge for at styret får et godt beslutningsgrunnlag bl.a. i form av rapporteringer. Daglig leder skal ikke uten styrets behandling håndtere saker som for selskapet er av prinsipiell eller uvanlig art.

Ofte, men ikke alltid, er kommunen «kunde», der det er kommunen som mottar de tjenester som selskapet leverer. Tjenesten kan være en monopolteneste der selskapet er eneste mulige leverandør (f eks brann og vann), men det er også tilfeller der kommunen kan benytte andre leverandører.

6. Styresammensetning, kompetanse og honorar

Et styre bør være som et organ av profesjonelle rådgivere som støtter, utfordrer og løfter (motiverer) daglig leder. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov, og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse ut i fra det enkelte selskaps egne behov. En sammensetning av styret med tverrfaglig kompetanse og erfaring må tilstrebes. Overordnet alt bør man søke etter styre-medlemmer som er «uavhengige», og som tør å være krevende, kritiske og spørrende til ledelsen.

Det er krav om representasjon av begge kjønn i styrene for offentlig eide selskaper. For IKS gjelder reglene uansett, men i aksjeselskaper kommer de bare til anvendelse når kommunene alene eller til sammen eier minst to tredjedeler av aksjene.

KS sine anbefalinger for godt eierskap trekker frem noen grunnkrav til styremedlemmenes samlede kompetanse og egenskaper som utgangspunkt for eiers vurdering av styrekompetanse:

Krav til kompetanse:

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

Krav til egenskaper:

- Ha glede av, og vilje til å jobbe for gode resultater
- Ha mot til å stille kritiske spørsmål til daglig leder og andre i styret
- Ha evne til å finne frem til løsninger som styret samlet kan gå for
- Ha evne til å stille spørsmål, uten å ha svar
- Ha evne til og vilje til å prioritere tid til arbeidet i styret
- Høy integritet, herunder evnen til å tie om forretningsmessige transaksjoner og strategiske beslutninger
- Ha evne til å akseptere at en ikke alltid tilhører flertallet og dersom noe går galt, frafalle behovet for å påpeke «Hva var det jeg sa»
- Ha evne til å gi selskapet et godt omdømme
- Ha evne til å tilegne seg kompetanse om selskapet
- Akseptere at styreleder er styrets talsmann utad

Styrehonorar/godtgjørelse

Det er vanlig å gi styremedlemmer et økonomisk honorar/godtgjørelse for styrearbeidet. Gjennom-gangen av alle selskaper eiet av Vestfoldkommunene avdekker imidlertid at størrelsen på styrehonorarene varierer en del.

Et styreverv er et personlig verv, og godtgjøringen bør reflektere styremedlemmenes ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styremedlemmer har et personlig økonomisk ansvar for at styret ikke forsømmer sine plikter, og medlemmene hefter i felleskap (solidarisk). Styret er både forvalter og kontrollør med et formelt ansvar. Man skal derfor aldri takke ja til et styreverv man ikke har tid til å følge opp, fordi passivitet og fravær ikke fritar for ansvar. Erstatningskrav for styremedlemmer er hjemlet i både aksjeloven og IKS-loven.

KS anbefaler at kommunene i forbindelse med behandling av eiermeldingen bør vurdere å ha en prinsipiell diskusjon om honorarer. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar. Størrelsen på honorarene må vurderes av eierne samlet i hvert enkelt selskap. Aksjeloven gir generalforsamlingen ansvar for å fastsette godtgjøring til styremedlemmene. Det er representantskapet som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i et IKS, og det er kommunestyret eller fylkestinget som fastsetter godtgjøringen til styret i kommunalt eller (KF).

Styret har et selvstendig ansvar for jevnlig å vurdere egen kompetanse og vurdere om styret som kollegium fungerer som det bør. I følge KS eierskapsanbefalinger bør styret:

- Fastsette styreinstruks og instruks for den daglige ledelsen med særlig vekt på klar intern ansvars- og oppgaveinndeling.
- Foreta en egenevaluering hvert år både når det gjelder kompetanse og arbeid.
- Gi jevnlig mulighet til ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rolledeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer hvor fokus går på roller, ansvar og oppgaver
- Fastsette en årlig plan herunder halvårlig møteplan for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring
- Gi en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport. Dersom dette ikke er gjort skal det forklares.

7. Valgkomité – prinsipper og gjennomføring

Ved valg av styre til selskaper organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, sier KS i sin anbefaling at det bør vedtektsfestes bruk av valgkomité. Formålet er å sikre sammensetning av et styre med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet.

Valgkomiteene bør ha som ansvar å legge frem et begrunnet forslag til eierne før det gjennomføres valg av styrerepresentanter. Forslaget bør synliggjøre hvilke utfordringer selskapets står overfor og hvilke kriterier for styresammensetning som er vektlagt. Valgkomiteen bør ha dialog med sittende styreleder og gis tilgang til styrets anbefalinger slik de fremkommer etter styrets egenevaluering.

For å sikre god forankring i eierkommunene bør valgkomiteens anbefaling følge innkallingen fra styret til generalforsamling/eiermøter der valgene formelt gjennomføres, og denne bør sendes ut i tilstrekkelig tid til at kommunen kan gjennomføre forsvarlig saksbehandling.

Ikke alle selskaper har vedtektsfestet at det skal være valgkomité, og det anbefales at dette gjøres, gjerne i forbindelse med andre endringer i avtalene.

Eier står uansett fritt til å endre styresammensetningen uavhengig av valgperioden. Hele styret bør normalt ikke skiftes ut samtidig, for å sikre kontinuitet og videreføring av kompetanse.

8. Habilitet, etikk og antikorrupsjon

Habilitet

Inhabilitet inntreffer når en person antas å ha utenforliggende interesser i utfallet av en sak som behandles, og som antas å ha påvirkning på vedkommende sin dømmekraft under behandlingen av saken. Uforsiktighet med dette kan føre til at styremedlemmer opplever å «sitte på flere siden av bordet samtidig».

Det anbefales at alle styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. For eksempel kan ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig.

Det anbefales at kommunen setter som forutsetning at de som oppnevnes av kommunene til å inneha styreverv, registrerer sine verv for allment innsyn i KS-styrevervregisteret.

Endringen i Forvaltningsloven i 2011 innebar en skjerping av habilitetsreglene for offentlige tjenestemenn og folkevalgte. Det er likevel viktig å understreke at loven ikke er til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene kan være viktig kompetanse som styrene må besitte. Dersom det blir aktuelt bør kommunen vurdere hvor ofte vedkommende blir inhabil. Særlig kan det bli en ulempe dersom det er snakk om sentrale folkevalgte eller ansatte i ledende stillinger.

Det kan være viktig å presisere at det å være inhabil ikke i seg selv er kritikkverdig. Det kritikkverdige oppstår dersom man ikke sørger for å være åpen om sine kryssende interesser slik at spørsmål om habilitet blir behandlet i henhold til regelverket.

Etikk

Som eier bør kommunen påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften, og forankrer disse i selskapet. Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser, og forvaltningen må skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt. Kommunens omdømme vil i økende grad også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom bedrifter.

Etiske retningslinjer bør omhandle både verdier, holdninger og kultur.

Antikorrupsjon

Korrupsjon er bl.a. misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst, og rammes av straffe-loven. Det er viktig at alle kommuner har fokus på antikorrupsjon både overfor de selskapene som kommunen eier, og i forholdet mellom selskapene og kommunen. Det bør utvikles omforente holdninger og systemer i Vestfold.

Det bør vurderes etablert et antikorrupsjonsprogram som en del av de etiske retningslinjene i alle selskapene. Er slikt program bør bl.a. inneholde:

- System for varsling.
- Et godt kontrollsystem.
- System for risikoanalyse og -håndtering.
- Strategi for håndtering av korrupsjonsutfordringer bla. i fbm anbud og anskaffelser.

9. Eierstyring og kontroll

Kommunestyret har et tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterlevs og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret. Planen bør angi hvilke eierinteresser og selskaper som vil kunne være aktuelle for kontroll, og i hvilken grad det er

aktuelt å gjennomføre forvaltnings-revisjon. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine tilsyns- og kontrolloppgaver i selskaper, gir kommune-loven § 80 kontrollutvalget en vidtgående rett til opplysninger og innsyn i selskaper som kommunen i sin helhet eier alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. I kommuner med flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet, slik at ikke mange eiere iverksetter kontroll-tiltak uten å koordinere dette med de andre.

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

Vedlegg: Gjennomgang av selskapene (ikke stiftelsene, SA og KLP) – ett skjema pr selskap