

KS FOLKEVALDPROGRAM 2019–2023

Tilrådingar om eigarskap, selskapsleiing og kontroll



KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

- 4 Eigarstyring og selskapsleiing, selskapsformer og alternative organisasjonsformer**
- 10 Forholdet organisasjonsformene har til forvaltningslova og offentlegheitslova**
- 11 Tiltråding om eigarstyring, selskapsleiing og kontroll**

Framsidedfoto:
Adobe Stock

Ansvarleg redaktør:
Dag-Henrik Sandbakken

Grafisk formgjeving:
Ståle Hevrøy, Bly

Utgjevingsår:
2021

ISBN 978-82-93100-89-8

Dette heftet er utgjeve av KS.
KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgjevarorganisasjon i Noreg. Alle dei 356 kommunane og 11 fylkeskommunane er medlemmar (pr. 2021).

Forord

Kommunar og fylkeskommunar har stor fridom til å velje korleis tenestene og verksemda skal organiserast. Når kommunen eller fylkeskommunen organiserer tenesteproduksjonen i kommunen eller fylkeskommunen som organisasjon, gjeld dei styringssystema som følgjer av kommunelova: Kommunestyret og fylkestinget har i utgangspunktet all vedtaksmyndigheit.

Når kommunestyret eller fylkestinget vel å organisere ein del av kommunen si verksemd i aksjeselskap eller interkommunale selskap, blir likevel vilkåra for folkevald styring og kontroll endra. Kommunestyret eller fylkestinget får da ei eigarrolle og må styre selskapet gjennom eigarorgana til selskapet. Denne rolleendringa endrar likevel ikkje det ansvaret kommunestyret eller fylkestinget har for den samla verksemda til kommunen eller fylkeskommunen, det vil seie òg tenester som er organiserte i sjølvstendige rettssubjekt utanfor kommune- eller fylkeskommuneorganisasjonen.

For at dei folkevalde skal kunne påverke og styre selskapa i tråd med dei føremåla som er sette, er det viktig å vere bevisst på dei moglegheitene som finst, og at eigarskapspolitikken blir gjenstand for ein brei og heilskapleg prosess. Eit grep for å sikre dette kan vere å forankre eigarskapspolitikken i kommuneplanen eller fylkesplanen.

Med dette heftet ønskjer KS å bidra til kunnskap om viktige omsyn og kva som bør på plass for å få til god eigarstyring av selskap og føretak, men også å gje kunnskap til styremedlemmane i føretak og selskap om god selskapsleiing og praktisering av roller og oppfølging når styringsforma blir endra.

Heftet er revidert og oppdatert ut frå endringar i kommunelova av 2018. Samfunnsbedriftene og KS-Konsulent har bidrege i dette arbeidet.



Bjørn Arild Gram
Styreleiar i KS



Lasse Hansen
Administrerende direktør i KS

Eigarstyring og selskapsleiing, selskapsformer og alternative organisasjonsformer

EIGARSTYRING OG SELSKAPSLEIING

Selskapsorganisering inneber at verksemda er skilt ut frå kommunen eller fylkeskommunen som organisasjon og er eit eige rettssubjekt. Styringsrolla til kommunen eller fylkeskommunen blir derfor endra frå å styre gjennom linjeorganisasjonen til å styre som eigar av selskapet. Forvaltninga av selskapet ligg hos styret og daglege leiaren.

Kommunestyret eller fylkestinget utøver eigarstyring gjennom representantskapet eller generalforsamlinga fordi dei er selskapets eigarorgan. Representantskapet/generalforsamlinga vel styret, dei kan instruere styret og gjere om avgjerdene som blir tekne.

Eit viktig prinsipp ved selskapsorganisering er at det leiande organet i selskapet skal ha betydeleg grad av fridom til å drive verksemda. Lovfesta avgjerder og vanlege normer for god selskapsstyring set grenser for kor mykje kommunen eller fylkeskommunen som eig desse selskapa, kan og bør involvere seg i verksemda som selskapa driv. Oppgåva til styret i selskapet og administrasjonen er å planleggje, forvalte og drive verksemda innanfor ei ytre ramme som er trekt opp av eigaren/eigarane. Den ytre ramma består av eigarstrategien, eigarskapsmeldinga og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.



Foto: Adobe Stock



KRAV I KOMMUNELOVA

Eigarskapsmelding

Kommunar og fylkeskommunar skal minst éin gong i valperioden utarbeide ei *eigarskapsmelding* som skal vedtakast av kommunestyret eller fylkestinget. Eigarskapsmeldinga skal innehalde:

- dei prinsippa kommunen eller fylkeskommunen har for eigarstyring
- oversikt over selskap, kommunale eller fylkeskommunale føretak og andre verksemdar kommunen eller fylkeskommunen har eigarinteresser eller tilsvarande interesser i
- føremålet kommunen eller fylkeskommunen har med sine eigarinteresser eller tilsvarande interesser i verksemdene

Eigarskapskontroll

Eigarskapskontroll inneber å kontrollere om han/ho som utøver dei eigarinteressene kommunen eller fylkeskommunen har, gjer dette i samsvar med lover og forskrifter og dei vedtaka kommunestyret eller fylkes tinget gjer og anerkjente prinsipp for eigarstyring. Kontrollutvalet skal minst éin gong i valperioden, og seinast innan utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide ein plan for kva eigarskapskontrollar som skal gjennomførast. Planen skal baserast på ei risikovurdering og ei vurdering av kor vesentleg planen er. Planen skal vedtakast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv, men kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til kontrollutvalet å gjere endringar i planen.

SELSKAPSFORMER OG ALTERNATIVE ORGANISASJONSFORMER

Som nemnt i innleiinga har kommunane og fylkeskommunane stor fridom til å organisere tenestene slik dei finn det føremålstenleg. Den heilskaplege gjennomgangen og avvegingane som blir tekne ved val av organisasjonsform, til dømes kor vidt verksemda skal organiserast innanfor eller utanfor kommune- eller fylkeskommuneorganisasjonen, ligg likevel utanfor dette heftet.

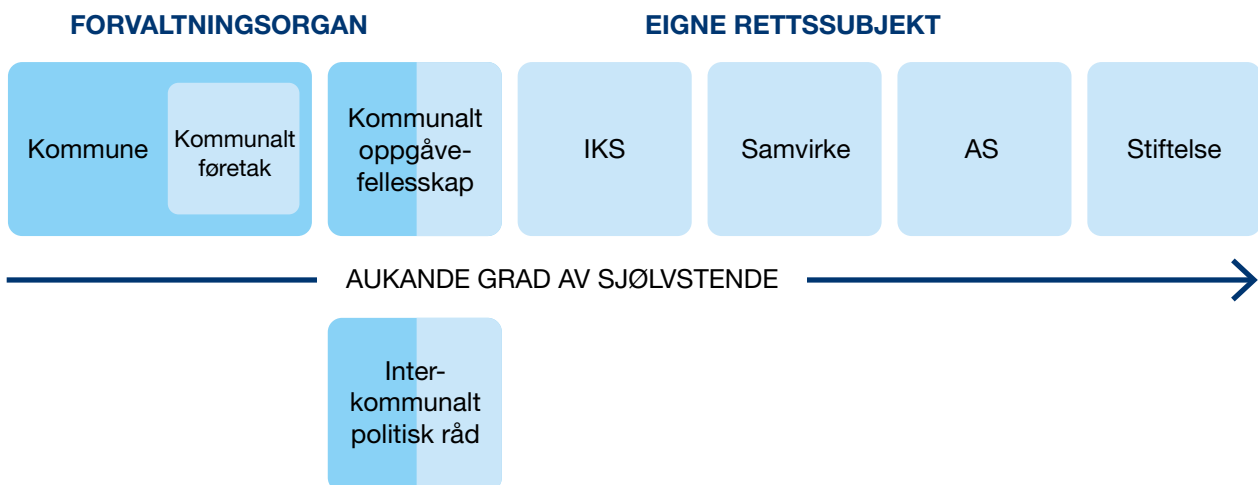
Temaet for heftet er organisasjonsformer som er egne rettssubjekt, kommunale føretak og kva val av selskapsorganisering betyr for kommunen eller fylkeskommunen som eigar og kva god eigarstyring inneber. Tilrådingane for godt eigarskap, god selskapsleiing og god kontroll

av kommunale og fylkeskommunale selskap og føretak avgrensar seg derfor til interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap (AS) og føretak etter kapittel 9 i kommunelova. Av omsyn til oversikta gjer vi likevel kort greie for alle dei alternative organiseringsformene.

Kommunalt føretak

Når kommunen eller fylkeskommunen ønskjer å gje ei verksemd ei litt meir sjølvstendig stilling enn det som gjeld i den tradisjonelle etatsmodellen, kan det etablerast eit kommunalt føretak etter kapittel 9 i kommunelova. Føretaket er da ikkje ei eiga juridisk eining, men ein del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Kommunen eller fylkeskommunen er derfor part i alle avtalar og heftar derfor for dei forpliktingane føretaket har. I motsetning til

Alternative organisasjonsmodellar



organisatorisk utskiljing avverksemder ved bruk av aksjelova og lov om interkommunale selskap, vil dei tilsette framleis ha kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgjevar i eit kommunalt føretak. Føretaket blir leia av eit styre, som er direkte utnemnd av kommunestyret eller fylkestinget. Dagleg leiar står i line under styret, som i sin er lagt under kommunestyret eller fylkestinget. Føretaka er på denne måten direkte underlagt den budsjettmyndigheita kommunestyret eller fylkestinget har.

Kommunedirektøren har ikkje instruksjons- eller omgjøringsmyndigheit overfor den daglege leiaren i føretaket. Det er likevel eitt unntak frå denne hovudregelen. Etter § 9-16 i kommunelova kan kommunedirektøren instruere styret og dagleg leiar om at eit vedtak i føretaket ikkje skal setjast i verk før kommunestyret eller fylkestinget har behandla saka. Kommunedirektøren skal også ha høve til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som også skal behandlast av kommunestyret eller fylkestinget. Fråsegna skal leggjast fram for styret i føretaket når styret skal behandle saka. Styrets vedtak skal sendast til kommunestyret eller fylkestinget via kommunedirektøren.

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgåvefelleskap

I kommunelova av 2018 vart reglane om samarbeid etter § 27 erstatta av to nye organisasjonsformer: interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgåvefelleskap. Det går fram av førearbeida at avgjerda om kommunalt oppgåvefelleskap i kapittel 19 i kommunelova, kan nyttast til både enkle og mindre omfattande samarbeid, til dømes samarbeid om kontrollut-



valssekretariat, kommuneadvokat og liknande, og til større og meir omfattande samarbeid. Avgjerda opnar i utgangspunktet for samarbeid om å løyse alle typar oppgåver, både lovpålagde og ikkje-lovpålagde. Den enkelte lova kan likevel leggje avgrensingar på moglegheita til å samarbeide på eit område. Eit interkommunalt politisk råd er eit politisk samarbeidsorgan. Rådet kan få myndigheit til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, det vil seie saker som er grenseoverskridande. Det kan til dømes vere å behandle og eventuelt gje fråsegner i høyringssaker eller å drøfte ulike regionale satsingar eller tiltak. Rådet kan ikkje produsere tenester for innbyggjarane, kommunane eller fylkeskommunane i regionen.

Interkommunale selskap (IKS)

Eit interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskap kan berre eigast av kommu-

Samvirkeføretak har likskapstrekk både med aksjeselskaps- og foreiningsforma, men skil seg likevel tydeleg frå begge desse organisasjonsformene.

nar, fylkeskommunar eller andre interkommunale selskap. Eigarane har samla sett eit uavgrensa ansvar for dei forpliktingane selskapet har. Det er Lov om interkommunale selskap (IKS-loven) av 29. januar 1999 nr. 6 som regulerer denne organisasjonsforma.¹

Deltakarkommunane eller fylka utøver eigarstyring gjennom sine valde medlemmar i representantskapet. Sjølve forvaltninga av selskapet ligg likevel hos styret og dagleg leiar. Med «forvaltninga av selskapet» meiner ein at styret skal leie verksemda i selskapet i vid forstand, inkludert at styret har ansvaret for at dei verdiane deltakarane har lagt ned i selskapet, blir bruka i samsvar med føremålet.

Eigarorganet og øvste myndigheit i selskapet er representantskapet, og eigarane skal opprette ein skriftleg selskapsavtale. Kvar enkelt deltakarkommune eller fylkeskommune skal ha minst ein representant i representantskapet. Det enkelte kommunestyret eller fylkestinget har instruksjonsrett overfor sine medlemmar i representantskapet.

Representantskapet vel også styret. Styret skal ha minst tre medlemmar og er omfatta av kravet om balansert kjønnsrepresentasjon. Dagleg leiar eller medlem av representantskapet kan ikkje vere medlem av styret.

Representantskapet som eigarorgan utøver kontroll over styret på fleire måtar:

- bestemmer samansetninga av styret
- kan instruere styret og gjere om avgjerder
- kan gjennom selskapsavtalen slå fast at nærare angjevne saker må godkjennast i representantskapet

Samvirkeføretak

Kommunar eller fylkeskommunar kan òg delta i samvirkeføretak. Det er lov om samvirkeføretak (samvirkelova) av 29. juni 2007 nr. 81 som regulerer denne organisasjonsforma.

Samvirkeføretak har mange trekk som liknar både på aksjeselskaps- og foreiningsforma, men skil seg like vel tydeleg frå begge desse organisasjonsformene. I motsetning til i aksjeselskapet, der eigarinteressene i prinsippet primært er knytte til kapitalavkastninga, er eigarinteressene i samvirkeselskapet knytte til bruken av selskapet sine varer og tenester. Med sitt medlemskap har medlemmane direkte nytte av den verksemda som blir drive, og hovudføremålet er å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane. Samvirkeføretak er eigd av medlemmane og føretaket blir forvalta av styret i tråd med vedtektene, medan dagleg leiar har ansvaret for den daglege drifta av verksemda.

¹ KMD sendte i november 2014 forslag til endringar i lov om interkommunale selskap ut på høyring. Høyringsnotatet inneheld forslag om at ansvarsreglane i KS-lova blir erstatta av nye reglar om avgrensa deltakaransvar. Forslaget er framleis til behandling.

Samvirkeføretak har ikkje fritt omsettelege eigarandelar. Utgangspunktet er likevel at dei som kan få sine økonomiske interesser ivaretatt av eit samvirkeføretak, har rett til å bli medlem av føretaket ved innmelding. Føretaket kan berre nekte medlemskap dersom det er sakleg grunn for det. På årsmøtet, det øvste organet i samvirket, blir avgjerder som hovudregel vedteke ut frå prinsippet om eitt medlem, éi røyst.

Aksjeselskap

Eit aksjeselskap kan eigast av ein kommune eller fylkeskommune åleine, saman med andre kommunar og fylkeskommunar eller saman med private rettssubjekt. Det er Lov om aksjeselskap (aksjelova) av 13. juni 1997 nr. 44 som regulerer denne organisasjonsforma.

I eit AS har eigarane avgrensa økonomisk risiko for dei økonomiske forpliktingane selskapet har. Det øvste eigarorganet i selskapet er generalforsamlinga.

Gjennom generalforsamlinga utøver eigarane den øvste myndigheita i selskapet. Her kan eigarane gjennom vedtekter, instruksar og andre vedtak i generalforsamlinga fastsetje rammer og gje nærare reglar for styret og dagleg leiar. Det er generalforsamlinga som vel styret.

Selskapet blir leia av styret og ein dagleg leiar. Styret har det overordna ansvaret for at selskapet blir drive i samsvar med dei føremåla eigarane har, selskapsvedtektene og eventuelle instruksar frå eigaren og innanfor rammene av lovverket. Styret har også ein viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Dagleg leiar skal halde seg til dei pålegga og retningslinene som styret har gjeve.

Stiftelse

Kommunar og fylkeskommunar kan også opprette stiftelsar. Det er lov om stiftelser (stiftelsesloven) av 15. juni 2001 nr. 59 som regulerer denne organisasjonsforma.

Ein stiftelse er eit sjølvstendig rettssubjekt som ofte blir etablert for å ivareta eit bestemt føremål. Styret i stiftelsen skal ivareta dette føremålet utan å ta omsyn til andre interesser. Er det kommunen eller fylkestinget som etablerer ein stiftelse, kan dei ikkje utøve direkte styring over verksemda til stiftelsen eller gjere krav på ein del av overskotet til stiftelsen (ta utbytte). Dei som etablerer stiftelsen, kan ikkje løyse han opp. Organisering gjennom etablering av ein stiftelse gjer verksemda heilt uavhengig av kommunen/fylkeskommunen.



Forholdet organisasjonsformene har til forvaltningslova og offentlegheitslova



Foto: Adobe Stock

Forvaltningslova gjeld all verksemd som blir drive i kommunen eller fylkeskommunen som eige rettssubjekt, inkludert kommunale eller fylkeskommunale føretak. I utgangspunktet er ikkje selskap omfatta av forvaltningslova, men dersom dei har så tett tilknytning til forvaltninga at dei kan sjåast på som «organ for stat, kommunar eller fylkeskommunar» vil forvaltningslova likevel gjelde. Grensedraginga her er avhengig av ei vurdering av heilheita. Relevante vurderingstema er selskapsform, føremålet og bakgrunnen for etableringa, kva slags verksemd selskapet driv, om selskapet har monopolverksemd eller om den må reknast som eit ledd i gjennomføringa av kommunal eller fylkeskommunal politikk. Det sentrale vurderingstemaet vil vere kor sterk reell tilknytning det er mellom selskapet og forvaltninga.

Offentlegheitslova gjeld for kommunale eller fylkeskommunale eigde selskap dersom det offentlege har eigarandelar som gjev rett til meir enn halvparten av stemmene i det øvste organet, eller direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmane med stemmerett i det øvste organet. Offentlegheitslova gjeld likevel ikkje for offentlig eigde selskap som hovud sakleg driv næringsverksemd i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

Tilråding om eigarstyring, selskapsleiing og kontroll

Tilrådingane for godt eigarskap, god selskapsleiing og god kontroll av kommunale og fylkes kommunale selskap og føretak avgrensar seg til interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS) og føretak etter kapittel 9 i kommunelova.



Foto: Adobe Stock

1

TILRÅDING 1:

Velje selskapsform ut frå føremål og behov

Som eigar bør kommunen eller fylkeskommunen sørge for ei selskapsform som er tilpassa føremåla og oppgåvene til verksemda, behovet for eigarstyring, samfunnsansvar, omsynet til innsyn, marknadsforhold og det aktuelle lovverket.

Eit aktivt og godt eigarskap er grunnleggjande for ei best mogeleg lokalpolitisk forvaltning av kommunen eller fylkeskommunen sine samla verdiar og har direkte konsekvensar for selskapa, deira disposisjonar og marknadsposisjon. Kommunen eller fylkeskommunen bør derfor kommunisere klart kva dei ønskjer å oppnå med sine selskap og sitt samarbeid. På den måten blir det gjeve viktige signal overfor omverda, og det styrkjer kommunen eller fylkeskommunen sitt omdømme.

Når delar av verksemda skal leggjast ut i eit selskap og selskapsforma blir diskutert, bør kommunestyret eller fylkestinget med utgangspunkt i dei oppgåvene som skal løysast, vurdere kva styringsbehov kommunen eller fylkeskommunen har. Dersom det er snakk om å delegerer myndighetsoppgåver, til dømes ansvar for å utøve tilsyn, treffe forvaltningsvedtak på eit fagområde eller sørge for individretta tenester, vil det òg få betydning for vurderinga av kva for selskapsform kommunen eller fylkeskommunen kan og bør velje.

Ved utskiljing av verksemd i sjølvstendige retts-

subjekt kan konkurranseregelverket som Noreg er bunde av gjennom EØS-avtalen òg legg føringar for val av selskapsform og drift. Dersom det er snakk om oppgåver og tenester som blir tilbydde og selde i konkurranse med private tilbydarar, bør kommunen eller fylkeskommunen velje ei selskapsform som er godt eigna for denne typen verksemd. Selskapsforma er også viktig alt etter om selskapet skal ta risiko og operere i ein marknad.

Kommunen og fylkeskommunen bør kommunisere klart kva dei ønskjer å oppnå med sine selskap og sitt samarbeid. På den måten blir det gjeve viktige signal overfor omverda, og det styrkjer omdømmet til kommunen eller fylkeskommunen.

2

TILRÅDING 2:

Skilje mellom skjerma verksemd og verksemd i konkurranse med private

Selskap som opererer i ein marknad i konkurranse med andre aktørar, samstundes som dei utfører kommunale- eller fylkeskommunale oppgåver som ikkje skjer i konkurranse med andre, bør sørge for eit skilje mellom dei to delane for å unngå brot på reglane om offentleg støtte.

Ein del kommunale eller fylkeskommunale eigde selskap utfører lovpålagte oppgåver eller andre forvaltningsoppgåver som er skjerma frå konkurranse, samtidig som dei utfører og sel tenester i ein marknad i konkurranse med andre. Selskapa har på denne måten ei blanda verksemd. Her kan det oppstå spørsmål om den delen av selskapet som konkurrerer i marknaden, mottek ei eller anna form for offentleg støtte (føremon med ein økonomisk verdi), og om denne støtta er i strid med regelverket om offentleg støtte. Det sentrale her er at selskapets konkurranseutsette verksemd ikkje må subsidierast av offentlege midlar ved at denne delen mottek føremoner, til dømes i form av husleige under marknadspris eller rimelege lån av personell og utstyr frå den skjerma delen av verksemda. Slike fordeler kan innebere ulovleg kryss-subsidiering av den konkurranseutsette verksemda, og er ikkje tillate. Prinsippet er at den konkurranseutsette delen av selskapet som utgangspunkt skal kunne stå økonomisk på eigne bein, sjølv må bere alle kostnader som er knytte til verksemda eller ein forholdsvis del av kostnadene ved tenester den har felles med den skjerma delen av verksemda.

Som et minimum må det først separate rekneskapar (rekneskapsvis skilje), med korrekt fordeling av inntekter og utgifter i rekneskapen for å unngå kryss-subsidiering mellom den skjerma og den konkurranseutsette delen av verksemda. Det er ikkje ulovleg i seg sjølv å sjå frå bort frå offentleg støtte, men det kan gjere verksemda meir transparent og dermed gjere det lettare å påvise at det ikkje skjer.

I nokre tilfelle kan det vere føremålstenleg at den konkurranseutsette delen blir skilt ut i eit eige selskap, og at ein på den måten gjennomfører eit selskapsvis skilje.

3

TILRÅDING 3:

Sørgje for at folkevalde får god kunnskap om eigarskap

For å styrkje det kommunale eigarskapet blir det tilrådd at kommunestyret eller fylkestinget får tid til kompetanseutvikling, til dømes ved å halde eigarskapsseminar for alle folkevalde tidleg i perioden.

Sidan kommunestyret eller fylkestinget har valt å leggje ein del av verksemda si inn i eit selskap, inneber det òg overføring av styringsrett til verksemda. Oppgåver og administrasjon til styret i eit selskap er å planleggje, forvalte og drive verksemda innanfor ei ytre ramme som er trekt opp av eigaren/eigarane. Den ytre ramma består av eigarskapsmeldinga og eigarstrategien, selskapsavtalen eller vedtektene til selskapet.

Det er viktig at kommunestyret eller fylkestinget som eigar får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og dei styringsmogleghetene kommunen eller fylkeskommunen har for dei selskapa kommunen eller fylkeskommunen har eigarandelar i. Det er også viktig at dei folkevalde får innsikt i dei ulike rollene dei har som folkevalde, til dømes styremedlemmar eller som medlemmar av representantskap eller generalforsamling. Rolla som folkevald i kommunestyret eller fylkestinget er ulik den rolla ein har i eit selskapsorgan. Det er viktig å vere bevisst på roller, styringslinjer og ansvarsfordeling.



Foto: Adobe Stock

4

TILRÅDING 4:

Utarbeide ei årleg eigarskapsmelding eller ein rapport om selskapa for kommunestyret eller fylkestinget

Kommunestyret eller fylkestinget bør årleg få ein rapport om tilstanden (økonomi, spesielle tilhøve og fleire) for selskapa.

Etter kommunelova § 26-1 skal kommunestyret eller fylkestinget minst éin gong i valperioden utarbeide ei eigarskapsmelding som mellom anna fastset overordna prinsipp for kommunen eller fylkeskommunen sitt eigarskap. Krava som lova set om utarbeiding av eigarskapsmeldingar éin gong i valperioden er ikkje til hinder for at det kan skje oftare. Dersom kommunen eller fylkestinget har eigarandelar i mange selskap, kan det vere føremålstenleg å ta eigarskapsmeldingane opp til vurdering oftare. Samtidig kan det vere litt i overkant å leggje fram ei full vurdering av eigarskapet kvart år. Dersom det ikkje skjer fullt så ofte, bør kommunestyret eller fylkestinget kvart år få ein rapport om selskapa sin økonomi, spesielle saker og så vidare.

Eigarskapsmeldinga, som skal behandlast i kommunestyret eller fylkestinget, gjev et godt grunnlag for ein politisk gjennomgang av alle verksemder som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt.

Eigarskapsmeldinga, som skal behandlast i kommunestyret eller fylkestinget, gjev eit godt grunnlag for ein politisk gjennomgang av alle verksemder som er organisert som sjølvstendige rettssubjekt. Eigarskapsmeldinga skal primært omhandle selskap der kommunen eller fylkestinget har eigarinteresser, det vil seie når kommunen eller fylkeskommunen er heil- eller deleigar, men ho bør også reflektere styringa av det interkommunale samarbeidet og andre verksemder som kommunen eller fylkeskommunen har tilsvarande interesser i.

Eigarskapsmeldinga må beskrive dei overordna prinsippa for den kommunale eller fylkeskommunale eigarstyringa, kva føremålet med selskapa er og setje det i samanheng med den totale verksemda i kommunen eller fylkeskommunen. Dei overordna prinsippa bør fastsetje kva type spørsmål og saker dei folkevalde ikkje skal eller bør ha noko med gjere og kva som skal handterast av selskapsorgana. Eigarskapsmeldinga bør vere kommunisert og tilgjengeleg, ikkje berre for organa i selskapet, men også for innbyggjarane i kommunen eller fylkeskommunen.

Etter kommunelova § 26-1 skal eigarskapsmeldinga ha desse hovudpunkta:

- Prinsippa kommunen eller fylkeskommunen har for eigarstyring
- Ei oversikt over selskap, kommunale eller fylkeskommunale føretak og andre verksemdar kommunen eller fylkeskommunen har eigarinteresser eller tilsvarande interesser i
- Føremålet kommunen eller fylkeskommunen har med sine eigarinteresser i dei verksemdene som er nemnde

Krava i lova til innhaldet i eigarskapsmeldinga er minimumskrav. Eigarskapsmeldinga kan også innehalde andre element enn dei lova stiller eksplisitt krav om. Det kan mellom anna vere aktuelt å seie noko om korleis arbeidet med eigarskapsstyring skal organiserast i kommunen eller fylkeskommunen, prinsipp som er knytte til samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk og med meir i selskapa.

Ei eigarskapsmelding vil sikre eit grunnlag for nødvendige styringssignal til selskapa, og ansvaret dei folkevalde har, skal vere gjort eintydig. Eigarskapsmelding skal òg bidra til å skaffe oversikt over den samla verksemda kommunen eller fylkeskommunen har, og til meir openheit overfor omverden. Når det gjeld kravet om at føremålet med eigarskapet skal gå fram av meldinga, kan det vere grunn til å merke seg at føremålet med eigarskapet ikkje nødvendigvis er identisk med det føremålet selskapet har. Med føremålet med eigarskapet meiner ein det kommunen eller fylkeskommunen ønskjer å oppnå med eigarskapet – det skal med andre ord gi svar på spørsmålet om kvifor kommunen

eller fylkeskommunen eig eller har eigarandelar i selskapet.

Kommunar eller fylkeskommunar som organiserer delar av si verksemd som fristilte selskap, bør samtidig vurdere om vilkåra er til stades for å bygge opp ein organisert, kompetent støt- tefunksjon i kommune- eller fylkesadministrasjonen. Det kan vere føremålstenleg med ei eining som kan handtere ei førebuande oppgåve for kommunestyret eller fylkestinget i form av eit «eigarskapssekretariat» eller liknande.

Det bør òg utarbeidast ei felles eigarskapsmelding med andre medeigarar dersom kommunen eller fylkeskommunen er medeigar i fleire selskap saman med andre kommunar eller fylkeskommunar. Ei slik eigarskapsmelding vil sikre felles føringar frå eigarane der det er mogeleg.

5

TILRÅDING 5:

Revidere styringsdokument og avtaler jamleg

Kommunestyret eller fylkestinget skal utarbeide og jamleg revidere styringsdokumenta og avtalane som regulerer styringa av selskapet.

Dersom kommunestyret eller fylkestinget har vald å leggje ein del av verksemda si i eit selskap, medfører det òg overføring av styringsrett til verksemda. Oppgåva til styret og administrasjonen i selskapet er å planleggje, forvalte og drive verksemda innanfor ei ytre ramme som er trekt opp av eigaren/eigarane. Den ytre ramma består av eigarskapsmeldinga og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet. Vedtektene for aksjeselskap, kommunale føretak og selskapsavtalen for IKS regulerer viktige sider ved selskap og rettsforholdet til det kommunale føretaket. Føremålet med vedtektene er å regulere og avklare forholdet mellom eigarane, mellom

eigarane og selskapet eller interne forhold i verksemda.

Dersom vedtektene/selskapsavtalen berre regulerer dei tilhøva som er påkravde (minstekrav) etter den aktuelle selskapslova, kan det nokre gonger vere føremålstenleg å utarbeide andre styringsdokument. Kommunen eller fylkeskommunen kan ha strategi- og styringsdokument som alle selskap må rette seg etter, til dømes generell miljøpolitikk, openheitsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som selskapa skal bidra til å realisere. Slike dokument er ikkje lovfesta, men dei kan vere ein del av eigarstyringa. Det er først og fremst eigarane, det vil seie dei folkevalde, som har behov for slike dokument. Innanfor alt dette skal selskapet ha betydeleg grad av spelerom.

Med bistand frå administrasjonen kan styret i tillegg utarbeide eigne interne strategidokument som peikar ut korleis og med kva for innsatsfaktorar selskapet skal oppnå dei måla eigarane har fastset. I mange selskap vil det også vere aktuelt å ha ein styringsinstruks som legg føringane for arbeidet og saksbehandlninga til styret.

Foto: Adobe Stock



6

TILRÅDING 6:

Halde jamlege eigarmøte

KS tilrår at det jamleg blir gjennomført eigarmøte for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet

Nokre gonger har eigarane behov for å diskutere strategiar seg imellom utan å fatte formelle avgjerder. Det bør kunne gjerast utan å måtte innkalle til møte i generalforsamlinga eller representantskapet etter dei formelle reglane i lova. Eit eigarmøte er eit møte mellom kommunen eller fylkeskommunen som eigar, styret og dagleg leiar for selskapet. Eit eigarmøte er ikkje lovregulert og er ein uformell arena der det ikkje skal fattast vedtak, men der både eigaren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaring og drøfte generell utvikling og rammevilkår for verksemda. Det bør ikkje leggjast føringar eller «gjevast signal» på eigarmøta som kan bli forstått som å gripe inn i myndigheitsområdet til styret. All eigarstyring skal formelt skje i representantskapet eller generalforsamlinga. Eigarmøta er uforpliktande for eigarane og selskapet.



Foto: Adobe Stock

7

TILRÅDING 7:

Som hovudregel bør sentrale folkevalde oppnemnst som representantar i eigarorganet

Avhengig av føremålet med selskapet blir det som hovudregel tilrådd at kommunestyret eller fylkestinget oppnemner sentrale folkevalde som selskapet sine eigarrepresentantar i eigarorganet.

Eigarstyring skal utøvast innanfor ramma av kommunestyret eller fylkestinget sine vedtak. Eigarstyringa skal skje gjennom eigarorganet for selskapa og gjennom kommunestyret eller fylkestinget for føretaka. Samhandlinga mellom kommunestyret eller fylkestinget og eigarorganet er ikkje lovregulert.

For selskapsformene AS og IKS bør det etablerast føreseielege kommunikasjonsformer mellom kommunestyret eller fylkestinget og eigarorganet forankrast i eigarskapsmeldinga. Slik sikrar ein engasjement, debatt og reell politisk avklaring av kva myndigheit eigarorganet har.

Aksjelova seier ikkje noko om kven som skal møte som aksjonær, men oppnemning av sentrale folkevalde til eigarorganet vil bidra til å forenkle samhandlinga og kommunikasjonen mellom kommunestyret eller fylkestinget og eigarorganet. Ordførar eller andre kommunestyre- eller fylkestingsrepresentantar må få fullmakt for å kunne stemme på generalforsamlinga.

Medlemmar av eit representantskap (IKS) er valde av kommunestyret eller fylkestinget etter reglane i kommunelova, i motsetning til

aksjelova, kan ikkje andre møte etter fullmakt. Det bør oppnemnst eit tilstrekkeleg tal (minst to) varamedlemmar, slik at det ikkje oppstår tilfelle der ein eigarkommune eller eit eigarfylke ikkje er representert og ikkje kan delta når saker skal avgjerast av representantskapet. Av førearbeida til IKS-lova går det fram at representantskapsmedlemmane representerer sine respektive kommunar eller fylkeskommunar i selskapsforholdet, og at vedkommande kommune eller fylkeskommune har instruksjonsrett overfor sine medlemmar i representantskapet.

Dersom føremålet med selskapet er reine driftsoppgåver, er det ingen ting i vegen for at tilsette i administrasjonen til kommunen eller fylkeskommunen sit i eigarorganet. Det kan bidra til at eigarorganet får tilført ønskeleg og nødvendig fagkompetanse. Den daglege leiaren i selskaps skal rett nok ikkje sitte der.

8

TILRÅDING 8:

Sørgje for avgjerder om innkallingsfrist til generalforsamlingar og representantskapsmøte

Avgjerder om innkallingsfrist bør takast inn i vedtektene, slik at det blir teke omsyn til det behovet kommunen eller fylkeskommunen har for å ha nok tid til å behandle aktuelle saker.

Generalforsamlinga eller representantskapet er formelle eigarorgan og har den øvste myndigheita i selskapa. Det er styret som kallar inn. Det er gjennom saksbehandling og vedtak i dei øvste selskapsorgana eigarstyringa skal finne stad. Styreleiar og dagleg leiar har plikt til å delta på generalforsamlinga i aksjeselskap. Andre styremedlemmar har rett, men ikkje plikt til å delta der. Revisor har rett til å vere til stades og nokre gonger plikt når dei sakene som skal behandlast gjer det nødvendig. For interkommunale selskap har leiar og dagleg leiar i styret plikt til å vere til stades på representantskapsmøtet. Dette gjeld

ikkje for revisor, men det blir anbefalt å følgje reglane i aksjelova på dette punktet.

Gjennom IKS-lova har representantskapet fleire oppgåver enn generalforsamlinga i eit aksjeselskap. Representantskapet skal fastsetje budsjett, økonomiplan og rekneskap. Vedtak om sal eller pantsetting av fast eigedom eller andre større investeringar er òg lagt til representantskapet. Desse avgjerdene gjev i utgangspunktet representantskapet litt større innverknad over forvaltninga av selskapet enn generalforsamlinga i eit aksjeselskap.

Generalforsamlinga eller representantskapet er formelle eigarorgan og har den øvste myndigheitene i selskapa.

9

TILRÅDING 9:

Sørgje for god samansetning og kompetanse i styret

Eigaren bør gjennom eigarorgana i selskapet sørgje for at kompetansen til styret samla sett er tilpassa det enkelte selskapet sitt føremål og verksemd. Vurder òg spørsmål om habilitet i val av styremedlemmar. Det blir tilrådd at selskapet sikrar opplæring av styremedlemmane.

Både kommunen, fylkeskommunen og eigarorganet må definere kva slags kompetanse og kapasitet som blir forventa av styremedlemmane. Eit godt utgangspunkt for denne vurderinga kan vere selskapet sin føremålsparagraf, dei langsiktige strategiane som er utarbeidde for selskapet og situasjonsbestemte tilhøve i dei næraste åra (omstillingsbehov, marknadstilpassing, lovendingar og så vidare). Det bør arbeidast mot ei samansetning av komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig utnemne styremedlem-

mar som kan sikre styret sin tilsyns- og kontrollfunksjon overfor dagleg leiar.

Styret skal gjenspegle og representere dei behova selskapet har, og bør derfor ha ulik og supplerande kompetanse i mellom anna økonomi, organisasjon og kunnskap om den marknaden selskapet opererer i. Vidare bør styret ha fagleg innsikt og god kjennskap til det føremålet selskapet har.

Foto: Adobe Stock



Eigarorganet oppnemner styre, men kommunen eller fylkeskommunen har òg sjølv eit ansvar med å sørgje for at styret i selskapet samla sett har den kompetansen som trengs.

Styreverv i selskap er eit personleg verv. Styremedlemmar representerer berre seg sjølv, ikkje nokon av eigarane, og dei skal ivareta interesse- ne til selskapet til det beste for alle eigarane. Det betyr at dei korkje representerer politiske parti, kommunen, fylkeskommunen eller andre interes- sentar eller særlege interesser, men tek vare på selskapet sine interesser og eigarane kollektivt på best mogeleg måte ut frå det føremålet sel- skapet har, og innanfor dei rammene lova set.

Det er ikkje noko til hinder for at medlemmar av folkevalde organ kan veljast til styremedlemmar i selskap. Forståing og erfaring frå det politiske systemet i kommunen eller fylkeskommunen kan gje en viktig innsikt og kompetanse som styret bør ha. Når det er spørsmål om å velje folkeval- de eller tilsette i kommunen eller fylkeskommu- nen til styremedlemmar i selskap kommunen eller fylkeskommunen har eigardelar i, bør kom- munen eller fylkeskommunen likevel vurdere kor ofte vedkommande kan bli inhabil. Dersom inha- bilitet opptrer ofte, bør det vurderast om det er lite føremålstenleg å velje den aktuelle personen

til styremedlem fordi han/ho i mange saman- hengar likevel må fråtre som inhabil fordi han eller ho kjem i ei dobbeltrolle. Typisk gjeld dette når det er snakk om at sentrale folkevalde eller tilsette i kommunale leiarstillingar er ønskte inn i styret i eit kommunalt eigd selskap. Om ulempe- ne ved å velje slike personar til styremedlemmar overstig behovet for å ha den aktuelle personen i styret, er det ei vurdering som kommunestyret eller fylkestinget sjølv bør gjere.

Styreverv i selskap er eit personleg verv. Medlemmar av styret representerer berre seg sjølv, ikkje nokon av eigarane, og dei skal ivareta selskapet sine interesser til det beste for alle eigarane.

10

TILRÅDING 10:

Vedtektsfeste bruk av valkomité ved styreutnemningar

Det bør fastsetjast i vedtektene eller selskapsavtalen at val av styrar i kommunale eller fylkeskommunale eigde selskap bør skje ved bruk av valkomité. Det bør lagast retningsliner som regulerer arbeidet i komitéen.

Ordninga med valkomité er ikkje lovregulert, og ho bør derfor vedtektsfestast eller nedfellast i selskapsavtalen. Valkomitéen skal på oppdrag frå eigarorgana i selskapet finne og foreslå kandidatar til styret i selskapet. Det bør vere forsvarlege og gjennomtenkte prosessar rundt val av kandidat til styra, og fokus må vere på kompetanse og personlege eigenskapar. Ansvar, rolleforståing og habilitet er viktige tema. Ein valkomité kan arbeide langsiktig og bruke god tid på å kartlegge og finne godt eigna styrekandidatar med rett kompetanse, samstundes som denne komitéen skal bidra til at heilskapen blir teke vare på ved den endelege samansetninga av styret.

ikkje skiftast ut samtidig for å sikre kontinuitet og vidareføring av kompetanse. Det kan derfor vere føremålstenleg med overlappende valperiodar for ulike styremedlemmar.

Representantskapet/generalforsamlinga bør velje leiar av valkomitéen. I selskap med fleire eigarkommunar eller eigarfylke bør valkomitéen setjast saman slik at han reflekterer eigardelane.

Det blir tilrådd at valkomitéen har ein dialog med styret før forslag til styrekandidatar blir fremja, og at valkomitéen grunngjev sine forslag.

Eigaren står fritt til å endre styresamansetjinga uavhengig av valperioden. Heile styret bør normalt

11

TILRÅDING 11:

Sørgje for balansert kjønnsrepresentasjon i styret

Uavhengig av organisasjonsform bør eigarorganet arbeide for ein balansert kjønnsrepresentasjon i styre. Kjønnsbalansen bør sikrast både mellom dei faste medlemmane til styret og mellom varamedlemmane.

Styremedlemmar i selskap må ikkje å vere busette i kommunen eller fylkeskommunen. I samsvar med IKS-lova § 10 er det krav om ein balansert kjønnsrepresentasjon i styra. Reglane i aksjelova § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjeld tilsvarande for aksjeselskap der kommunar og fylkeskommunar til saman eig minst to tredelar av aksjane i selskapet. Dette følgjer av kommunelova § 21-1.

Foto: Adobe Stock



12

TILRÅDING 12:

Lage rutinar for å sikre nødvendig kompetanse i selskapsstyra

Eigar bør anbefale styret å vurdere eigen kompetanse jamleg ut frå det forholdet eigarane med selskapet. Styret bør derfor etablere rutinar for å sikre nødvendig kompetanse.

Eigaren har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå dei måla selskapet har sett. For å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret blir det tilrådd at styret etablerer desse rutinanane:

- Føretek ei eigenevaluering kvart år.
- Vurderer behovet for ekstern opplæring av styre. Nye styremedlemmar skal ha opplæring om ansvar, oppgåver og rollefordeling.
- Gjennomfører eigne styreseminar om roller, ansvar og oppgåver.
- Fastset ein årleg plan, inkludert møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gjev ei samla utgreiing for styring og leiing i selskapet i ein årsrapport.



13

TILRÅDING 13:

Som hovudregel bør styremedlemmar i morselskapet ikkje sitje i styra i dotterselskap

Styremedlemmar i morselskapet bør som hovudregel ikkje sitte i styret til eit dotterselskap.

Dette er viktig for å unngå rolleblanding og dobbeltroller i konsernforhold. Det må òg takast omsyn til at den styrekompetansen som trengs i dei respektive selskapa i konsernet kan vere ulik. Særleg må ein vere oppmerksam på problemstillingar som er knytte til anbod og inhabilitet dersom eitt av selskapa inngjev anbod til eit anna selskap i same konsern.



Foto: Adobe Stock

14

TILRÅDING 14:

Oppnemning av numeriske vararepresentantar

Det blir tilrådd at det blir utnemnt varamedlemmar til styret i eit selskap. Ordninga med numeriske varamedlemmar bør nyttast for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Foto: Adobe Stock



Lovverket gjev moglegheit for å utpeike anten personleg eller numerisk vara. Tiltrådinga om numerisk vara er gjeve ut frå behovet for kontinuitet og kompetanse. Det vil seie at 1. varamedlem alltid møter ved fråvær av faste styremedlemmar, uansett kven som er fråverande. 1. varamedlem bør rykke opp som fast styremedlem dersom eit av dei faste styremedlemmane fråtrer i løpet av valperioden, og inntil neste ordinære generalforsamling eller representantskapsmøte blir halde.

15

TILRÅDING 15:

Etablere rutinar for vurdering og handtering av habilitet

Det blir tilrådd at styra etablerer faste rutinar for å handtere moglege habilitetskonfliktar. Ordførar og kommunedirektør bør ikkje sitje i styre i selskap.

Spørsmål om inhabilitet når verksemd er lagt til selskap kan oppstå på to måtar. For det første kan det oppstå inhabilitet i saker som selskapet skal behandle. Inhabilitet for tilsette og medlemmar av styrande organ i interkommunale selskap er regulerte i IKS-lova. For aksjeselskap har aksjelova egne reglar om inhabilitet, og dessutan kan inhabilitet oppstå når kommunen eller fylkeskommunen skal behandle ei sak der selskapet er part. Denne situasjonen er regulert i kommunelova og forvaltningslova. Personar i dei kommunale eller fylkeskommunale eigarorgana og styre i selskapa må alltid vurdere sin eigen habilitet i forhold til sakene som skal behandlast, og bør seie frå til organet dersom det finst forhold som kan føre til inhabilitet.

At ein person er inhabil inneber at vedkommande ikkje kan førebu saksgrunnlaget eller treffe avgjerder i ei sak. Forvaltningslova fastslår at ein person er inhabil når han eller ho leiar eller har ei leiande stilling i, eller er medlem av styret eller ei bedriftsforsamling, til dømes i eit selskap som er part i saken, eller ei foreining, ein sparebank eller ein stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt tilsette eller folkevalde kan behandle saker

i kommunen eller fylkeskommunen som gjeld eit selskap der dei sjølv er styremedlemmar. Dette gjeld uansett om selskapet er privat eigd eller heilt eller delvis er offentleg eigd. Å vere styremedlem i eit føretak og samtidig kommunestyremedlem, utløyser ikkje automatisk habilitetsspørsmål i kommunestyret si behandling fordi eit føretak ikkje er eit selskap, men ein del av kommunen eller fylkeskommunen.

16

TILRÅDING 16:

Få til ei prinsipiell avklaring av godtgjersle for styreverv

I samband med utarbeiding av eigarskapsmelding bør kommunen eller fylkeskommunen ha ein prinsipiell diskusjon om godtgjersle av styreverv. Ho bør danne grunnlag for eigarorganet si fastsetjing av styrehonorar.

Styremedlemmar bør vere uavhengige, og dei kan ikkje ha økonomiske eigeninteresse i selskapet. Styremedlemmar bør derfor ikkje ta på seg særskilde oppgåver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet. Ein advokat som er styremedlem, bør til dømes ikkje ta på seg oppdrag for det same selskapet. Det blir tilrådd at styremedlemmar ikkje blir omfatta av incentiv- og bonusordningar til selskapet fordi det kan påverke deira sjølvstende.

Godtgjersla for styrevervet bør reflektere styret sitt økonomiske og strafferettslege ansvar, i tillegg til styremedlemmanes kompetanse og forventa bruk av tid, òg kompleksiteten i verksemda. Det inneber mellom anna at honorar i selskap som opererer i ein marknad der det er betydeleg risiko, bør reflektere dette ansvaret. Generelt bør styreleiaren få godtgjersle som er høgare enn det styremedlemmane får på grunn av det særlege arbeidet som følgjer med styreleiarvervet. Det blir tilrådd at selskapa gjer ei konkret vurdering av behovet for styreforsikring for styremedlemmane. Forsikringa gjeld det økonomiske ansvaret, ikkje det strafferettslege.

Aksjelova gjev generalforsamlinga ansvaret for å fastsetje godtgjersle til styremedlemmane. I eit IKS er det representantskapet som fastset godtgjersla til styremedlemmane, mens det er kommunestyret eller fylkestinget sjølv som fastset godtgjersla til styret i eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak.

17

TILRÅDING 17:

Registrere styreverv i KS styrevervregister

Alle som tek på seg styreverv og som sit i leiinga for kommunale eller fylkeskommunale føretak og selskap bør registrerast i KS styrevervregister <https://www.styrevervregisteret.no/> velkommen.

Kommunar og fylkeskommunar er avhengige av tillita til folk flest både når det gjeld forvaltning og styring. Openheit om kva roller lokalpolitikarar har, er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding.

KS styrevervregister er eit godt verktøy for å sikre openheit om kva roller og verv dei folkevalde leiarane har. Alle kommunar og fylkeskommunar er automatisk ein del av dette. Kommunale- og fylkeskommunale føretak, bedrifter og selskap må sjølv vedta å slutte seg til registeret. Opplysningar blir deretter innhenta automatisk frå Brønnøysundregisteret. Kvar enkelt får ein e-post og moglegheit til å leggje til opplysningar.

18

TILRÅDING 18:

Sørgje for at selskapa melder seg inn i ein arbeidsgjevarorganisasjon

Det blir tilrådd at selskapa melder seg inn i ein arbeidsgjevarorganisasjon. Samfunnsbedriftene vil vere det naturlege valet for disse selskapa.

Kommunalt tilknytte selskap som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt har ikkje eit avleia medlemskap i KS gjennom eigarskapet til kommunen eller fylkeskommunen. Selskapet må sjølv melde seg inn i ein arbeidsgjevarorganisasjon for å vere omfatta av dei tariffavtalane organisasjonen har inngått og av det interessepolitiske arbeidet organisasjonen gjer. Vår klare tilråding er at dei selskapa som er kommunalt eller fylkeskommunalt tilknytte bør vere ein del av det fellesskapet som ligg i å vere medlem av ein arbeidsgjevarorganisasjon. Samfunnsbedrif-

tene (tidlegare KS Bedrift) vil vere det naturlege valet for alle kommunalt eller fylkeskommunalt tilknytte selskap. På den måten sikrast det at rammevilkåra som selskapa opererer under, er tilpassa deira eigenart og behov.

Det er et nært og godt samarbeid mellom KS og Samfunnsbedriftene både politisk, fagleg og administrativt. Etter utskiljinga av KS Bedrift (no Samfunnsbedriftene) frå KS byggjer samarbeidet formelt på ein inngått samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen omhandlar mellom anna grensene

Samfunnsbedriftene er den leiande arbeidsgjevarorganisasjonen for kommunalt eigde selskap – med 550 medlemmar på fleire tenesteområde. Dei største områda er energi, avfall, hamner og brann/redning, men det er til dømes òg medlemmar innanfor vatn og avlaup, økonomi, revisjon, pensjon, kompetanse, eigendom, kultur, helse, IKT og samferdsel.

2/3 av medlemmane i Samfunnsbedriftene er offentleg eigde aksjeselskap eller interkommunale selskap (IKS). Dei andre er samvirkeforetak, ideelle organisasjonar, stiftelsar, kommunale og fylkeskommunale føretak. Samfunnsbedriftene ønskjer å foreine og styrkje medlemmane sine, og arbeider for økt samarbeid på tvers av kommunegrensene og i kvar einskild kommune.

Dei viktigaste oppgåvene til Samfunnsbedriftene er:

- rådgjeving og kursverksemd om arbeidsgjevarrolla
- forhandling av tariffavtaler som er tilpassa medlemmane
- arbeid for betre rammevilkår
- juridiske rådgjevingar som er tilpassa medlemmane, spesielt om eigarskap, offentlege innkjøp og selskapssetablering
- møteplassar og nettverk der medlemmar kan møtes både innanfor og på tvers av alle bransjar for å utveksle erfaringar og hente inspirasjon

 **Samfunnsbedriftene**

www.samfunnsbedriftene.no / post@samfunnsbedriftene.no



Foto: Adobe Stock

mellom KS og Samfunnsbedriftene for kommunar, fylkeskommunar og verksemdar skal vere organisert. Etter samarbeidsavtalen og vedtekene i høvesvis KS og Samfunnsbedriftene kan kommunar og fylkeskommunar vere organiserte i KS og alle selskap som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt i Samfunnsbedriftene. Seinast på landstinget til KS i 2020 vart betydninga av at KS og Samfunnsbedriftene saman skal arbeide for at kommunalt eigde bedrifter/sjølvstendige rettssubjekt skal vere medlemmar i Samfunnsbedriftene understreka og framheva.

Landstinget vedtok følgjande: «Landstinget understrekar betydninga av at dei kommunale bedriftene er organiserte i KS Bedrift, og dermed ein del av den samla KS-familien. Bedriftene løyser viktige kommunale oppgåver og representerer viktig kompetanse for kommunesektoren. Landstinget ønskjer at KS og KS Bedrift skal samhandle og arbeide systematisk for å rekruttere kommunale bedrifter til KS Bedrift.» (KS bedrift er nå Samfunnsbedriftene.)

Det tariffrettslege samarbeidet mellom KS og Samfunnsbedriftene byggjer på ein felles hovudavtale. Gjeldande hovudavtale er inngått for perioden 2020–2021. Gjennom medlemskap i Samfunnsbedriftene vil selskapa til dels vere omfatta av dei tariffavtalane kommunen eller fylkeskommunen er omfatta av, og dels vil dei vere omfatta av eigne hovudtariffavtalar som er utvikla av Samfunnsbedriftene og spesialtilpassa bedrifter, men ikkje i same grad forvaltning. Samfunnsbedriftene sitt arbeid med utvikling av tariffavtalar som er spesielt tilpassa medlemmane sine behov, har så langt resultert i ein hovudtariffavtalen for konkurranseutsette bedrifter (Bedriftsavtalen) og Energiavtale I og II. Godt og vel 200 av medlemmane i Samfunnsbedriftene følgjer den kommunale hovudtariffavtalen.

19

TILRÅDING 19:

Sørgje for at selskapsstyra utarbeider og jamleg reviderer etiske retningsliner for drifta av selskapet

Kommunen eller fylkeskommunen sine selskap bør ha ei aktiv og bevisst haldning til etiske spørsmål, gjerne fastlagde i egne etiske retningsliner som blir utarbeida for og bruka aktivt i kvart enkelt selskap.

Kommunale eller fylkeskommunale selskap forvaltar fellesskapet sine ressursar. Forvaltninga skal derfor gå føre seg på ein måte som samsvarar med dei oppfatningane om rett og galt som befolkninga har. Omdømmet til kommunen eller fylkeskommunen vil òg vere avhengig av korleis ein forvaltar sitt samfunnsansvar gjennom egne selskap.

Eit mål for mange kommunale eller fylkeskommunale selskap er at drifta og verksemda skal vere ansvarleg i eit samfunnsperspektiv. Etikk er ein viktig del av dei vurderingane som blir gjort i samband med det å drive eit selskap, sidan dei etiske haldningane legg grunnlaget for korleis ein faktisk handlar. For å leggje til rette for at styret har eit aktivt forhold til retningslinene bør dei diskuterast og eventuelt reviderast årleg.

20

TILRÅDING 20:

Avklare forholdet mellom kommunedirektøren og dagleg leiar av føretaket ved etablering av kommunale eller fylkeskommunale føretak

Det blir tilrådd at kommunestyret eller fylkestinget ved oppretting av kommunale føretak går gjennom kommunelova si regulering av forholdet mellom kommunedirektøren og dagleg leiar av føretaket.

Kommunale eller fylkeskommunale føretak er ikkje eit sjølvstendig rettssubjekt, men ein del av kommunen eller fylkeskommunen. Styret er direkte underordna kommunestyret eller fylkestinget, men organisasjonsforma har ei meir sjølvstendig stilling samanlikna med kommunen eller fylkeskommunen elles fordi det ikkje nokon styringsrett overfor føretaka, og dagleg leiar er underordna styret i føretaket.

Kommunedirektøren si formelle rolle overfor føretaket er at han/ho kan instruere dagleg leiar om at iverksetjinga av ei sak skal utsettast til kommunestyret eller fylkestinget har behandla den aktuelle saken. I saker som blir behandla i kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren vidare gis anledning til å uttale seg før styret i føretaket treffer vedtak. Dette heng sammen med det generelle overordna ansvaret kommunedirektøren har overfor heile kommuneorganisasjonen.

Kommunedirektøren eller hans eller hennar avløysar og medlem av kommune- eller fylkesråd kan ikkje veljast til styret i kommunale eller fylkeskommunale føretak. Med «hans eller hennar

avløysar» siktes det til personar som, i tillegg til kommunedirektøren, har fullmakt til å bestemme at iverksetjing skal utsetjast etter kommunelova § 9-16, andre ledd. Dette må vurderast konkret for dei aktuelle personane i kommunen eller fylkeskommunen. Det kan vere personar som har det som ein del av sine oppgåver å tre inn i kommunedirektøren sine fullmakter, til dømes i kommunedirektøren sitt fråvær, eller fråværet til personar som har desse fullmaktene i bestemte kommunale føretak som ligg innanfor hans eller hennar ansvarsområde. Det er berre stillingar i den kommunen eller fylkeskommunen der vedkommande har rolla som kommunedirektør, hans eller hennar avløysar eller er kommuneråd eller fylkesråd bestemminga gjeld. Det er fullt mogeleg å ha styremedlemmar i kommunale eller fylkeskommunale føretak som har slike roller i andre kommunar eller fylkeskommunar.

TILRÅDING 21:

Sørgje for at kontrollutvalet blir sikra gode nok rammevilkår til å utøve sin funksjon på ein god måte

Det blir tilrådd at kommunen eller fylkeskommunen innanfor ramma av kommunelova sine avgjerder fastset reglar og etablerer rutinar for kontrollen med selskap, kva dokument som utan oppmoding skal sendast kontrollutvalet og kven som har plikt til å sørgje for dette.

Kommunestyret eller fylkestinget har kontrollansvar for å sikre at kommunen eller fylkeskommunen når sine mål, at regelverket blir etterlevd og at etiske omsyn blir ivaretekne. Kontrollen blir mellom anna utført gjennom rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjeld også når verksemda er skilde i eigne selskap.

Kontrollutvalet har ein lovregulert funksjon som organet utfører på vegne av og for kommunestyret. Kontrollutvalet har derfor også ei viktig rolle i kommunen eller fylkeskommunen sin kontroll med selskapa. Oppgåva til kontrollutvalet i samband med selskapskontroll er to-delt: ein obligatorisk del, eigarskapskontroll, og ein friviljug del som kan omfatte forvaltningsrevisjon. Det er viktig at kontrollutvalet sikrast gode nok rammevilkår slik at dei har mogelegheit til å utøve sin funksjon på ein god måte.

For at kontrollutvalet skal kunne oppfylle sine kontrolloppgåver i selskap, gjev § 23-6 i kommunelova kontrollutvalet både ein vidtgåande rett til opplysningar og innsyn i selskap som kommunen eller fylkeskommunen eig i heilheit åleine

eller saman med andre kommunar eller fylkeskommunar, og ein rett til å foreta undersøkingar i slike selskap. Denne innsynsretten og retten til å foreta undersøkingar er i kommunelova av 2018 også gjort gjeldande for verksemdar som utfører oppgåver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, anten desse er selskap eller andre selskapsformer, og anten dei er private eller offentleg eigde.

I selskap med fleire eigarar bør eigarane koordinere si kontrollverksemd, slik at ikkje mange eigarar set i verk kontrolltiltak utan å koordinere det med dei andre. Det bør derfor vere ein dialog mellom eigarkommunane eller eigarfylka om korleis ein best skal drive selskapskontroll med selskap der fleire kommunar eller fylkeskommunar er eigarar.

Eigarskapskontroll inneber å kontrollere om han/ho som representerer eigaren og derfor utøver kommunen eller fylkeskommunen sine eigarinteresser, gjer dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyret eller fylkestinget sine vedtak og anerkjente prinsipp for eigarstyring. Det er opp til kommunestyret eller fylkestinget å

avgjere om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon, som inneber systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå kommunestyret eller fylkestinget sine vedtak og føresetnader.

Eigarskapskontrollen blir dermed en form for juridisk etterkontroll, mellom anna for å vurdere om eigarstyringa har vore tilstrekkeleg og om ho har gjeve dei resultat og måla som eigaren har fastsett for selskapet.

Etter kommunelova skal kontrollutvalet minst éin gong i valperioden utarbeide ein plan for kva eigarskapskontrollar som skal gjennomførast. Planen, som skal vedtakast av kommunestyret eller fylkestinget, skal basere seg på ei vurdering av risiko og kor vesentleg kommunen og fylkeskommunen sitt eigarskap er. Hensikten med denne vurderinga er å finne ut kor det er størst behov for eigarskapskontroll. Planen skal vise kva for eigarinteresser og selskap som kan vere aktuelle for kontroll, og den bør også oppgje i kva grad det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalet gje rapport til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte kontrollar og resultat av desse.

Dei kommunale eller fylkeskommunale føretaka er ein del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk person og fell inn under det generelle ansvaret kontrollutvalet har for å sjå til at rekneskapane til kommunen eller fylkeskommunen blir reviderte på ein god og trygg måte, og at det blir utført forvaltningsrevisjon av den kommunale eller fylkeskommunale verksemda i samsvar med føresegnene i kommunelova. Det blir tilrådd at dei kommunale eller fylkeskommunale føretaka får oppmerksomd når planane for forvaltningsrevisjonen av verksemda i kommunen eller fylkeskommunen blir utarbeidd og vedteke av kommunestyret eller fylkestinget.²

²Det går fram av førearbeida til kommunelova av 2018 at eigarskapskontroll skal utførast av revisjonen i tråd med god kommunal revisjonsskikk (Prop. 46 L (2017–2018) s. 324.

KS
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no