

EIGARSKAPSMELDING FOR MELAND KOMMUNE 2016

1. Bakgrunn for eigarskapsmeldinga
2. Kvifor eige og drive selskap
3. Omtale av dei ulike selskapsformene
4. Rollebeskriving og drøfting – eigar, styre og dagleg leiar
5. Styresamansetning, kompetanse og honorar
6. Valkomité for styreutnemning
7. Habilitet, etikk og antikorrupsjon
8. Eigarstyring og kontroll
9. Presentasjon av alle selskapa
10. Viktige vertskommunesamarbeid

1 Bakgrunn for eigarskapsmeldinga

Når kommunar i aukande grad skil ut verksemder i sjølvstendige rettssubjekt og føretak, endrar den politiske styringslinja karakter. Den tradisjonelle forvaltningsstyringa blir erstatta av eigarstyring. Det er viktig å synleggjere denne endringa og løfta opp dei spesielle eigarproblemstillingane. Eigarstyring og selskapsleiing, som ofte kallast «corporate governance», er eit stort og viktig område innanfor både privat og offentleg eigarskap.

Det er viktige verdiar, interesser og samfunnsfunksjonar som vert forvalta i kommunale selskap og føretak. Målet med eigarskapsmeldinga er å drøfte kommunen sine ulike motiv for å oppretta eller å delta i selskap. Vidare å få etablert nokre prinsipp og retningslinjer for kommunen si eigarstyring, rammer for utøving av eigarskap i ulike selskapsformer, samt reglar og prosedyrar for politisk og administrativ oppfølging av selskapa.

Kommunen har også eit kontroll- og tilsynsansvar ovanfor eigarinteressene i selskap. I 2004 vart det teke inn reglar om selskapskontroll i kommunelova som gir kontrollutvalet ei sjølvstendig rolle i høve eigarane og selskapsleiinga.

Eit vilkår for aktiv eigarstyring er at det frå eigar si side er formulert forventningar, mål og strategiar for selskapa. Eigar sine forventningar og strategiar vert eit utgangspunkt for selskapskontrollen og for behandling av selskapet si drift og resultat.

Selskapa sine strategiske mål vert i stor grad utforma av selskapsstyra. Difor er det viktig at kommunestyret i Meland ovanfor selskap med sterke kommunale eigarinteresser aktivt definerer og revurderer motiv, mål og forventningar. Styret si oppgåve vert å vidareutvikla strategien og å arbeida for å realisera selskapa sine mål.

2 Kvifor eige og drive selskap

Kommunale tenester som er eigne rettssubjekt, er omfatta av kommuneloven. Kommunestyret har i utgangspunktet all avgjerdsmynde.

Når delar av den kommunale verksemda vert drivne etter privatrettslege organisasjonsformer i eigne juridiske einingar som for eksempel AS eller IKS, må kommunen følgje dei styringssystema som gjeld for den aktuelle organisasjonsforma og lovgivinga som regulerer dei.


Ved etablering av ulike selskap oppstår det eit brot i den vanlege styringslogikken i kommunane. Som demokratisk organisasjon kan kommunen derfor få ei utfordring når det gjeld styring av selskap.

For å sikre det demokratiske eigarskapet er det viktig at kommunen etablerer system som forankrar vedtak frå det operative eigarorganet i eit folkevalt organ. Gjennom slik behandling får representantane frå kommunen tilstrekkeleg kunnskap om kva som er fleirtalssynet i kommunen.

Bevisst eigarstyring til det beste for selskapet føreset at kommunen veit kva den vil med selskapet, og at eigarstyringa er basert på kunnskap og diskusjon, ikkje berre styringsvilje. Eigarstyring skal utøvast av dei folkevalde samla og ikkje av enkeltpolitikarar. Ein grunnleggjande føresetnad for strategisk

drift av selskapa er ein klar og presis eigarstrategi der eigaren utformar sine forventningar til selskapa. Kall dette gjerne ei politisk viljeserklæring.

Det kan vere ulike grunnar til at kommunane har etablert selskap aleine eller saman med andre: Auka krav til effektiv drift (f. eks. større volum), krav om samarbeid på tvers av kommunegrensene (f. eks. av omsyn til statlege tilskot), søkelys på tenestekvalitet (f. eks. som ein del av kommunen eller gjennom å etablere sjølvstendige rettssubjekt). Dei vanlegaste selskapsformene er aksjeselskap og interkommunalt selskap – som blir regulert av egne lover, eller meir kommune-interne samarbeid regulert av kommuneloven, særleg såkalla interkommunalt samarbeid (§ 27). Figuren under illustrerer dei ulike organisasjonsformene.

Forvaltning		Fristilling	
		Konkurransesituasjon	
		Kommuneloven	Aksjeloven
Etat (§10) Institusjon (§11) Foretak (kap.11) Verstkommune (§28) Samarbeid (§27)		Interkommunale selskap	Stiftelsesloven
Grunnstruktur: -Kommunestyret -Formannskap/Utvalg -Rådmann "Eiere": Eiers(kommunens) ansvar -Innbyggere -Ubegrenset -Næringsliv -Ordfører juridisk person		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	Aksjeselskap (AS) Grunnstruktur: -Generalforsamling -Styre -Daglig leder Eiere: Begrenset Eiers ansvar: Begrenset til innskutt kapital
Integrert del av kommunen		Selvstendig rettssubjekt	

3 Omtale av dei ulike selskapsformene:

Aksjeselskap (AS)

Et aksjeselskap kan eigast av kommunen aleine, saman med andre kommunar eller private rettssubjekt. I eit AS har eigarane avgrensa økonomisk risiko for den økonomiske skyldnaden i selskapet. Generalforsamlinga er det øvste eigarorganet.

Interkommunalt selskap (IKS)

Eit interkommunale selskap kan eigast berre av kommunar, fylkeskommunar eller andre interkommunale selskap. Eigarane har samla uavgrensa ansvar for skyldnaden i selskapet. Representantskapet er det øvste eigarorganet.

For både AS og IKS er det krav til styring gjennom etablering av formelle styringsorgan for å sikre selskapa sjølvstyre som egne rettssubjekt. Kommunestyret overfører styringsmynde til eigarorganana. I tråd med dette skal kommunestyret gi eigarorganet nødvendige politiske fullmakter og rammevilkår for å utøve eigarskapet i tråd med dei politiske ambisjonane.

Kommunalt føretak (KF) etter kommuneloven, kapittel 11

KF er ein del av kommuneorganisasjonen, men er noko meir sjølvstendig enn ein kommunal etat. Eit kommunalt føretak er ein del av kommunale budsjett, og kommunen heftar for skyldnadene i føretaket. Føretaket blir leia av eit styre som er valt av kommunestyret og som dermed ikkje er eit sjølvstendig eigarorgan slik verksemdar organisert etter selskapslovgivinga er. Dagleg leiar står i linje under styret som igjen er underlagt kommunestyret. Rådmannen kan ikkje instruere eller gjere om avgjerder frå leiinga i føretaket.

Interkommunale samarbeid/styre etter kommunelovens § 27

Kommunane står fritt til å samarbeide på ulike område utan at avgjerdsmynde er overdratt til eit eige styre. Der slik mynde blir overført til eit eige styre, må styret vere samansett etter kommuneloven § 27, om ikkje ei anna lovregulert form er brukt. Avhengig av kor mykje mynde som blir overført til styret, er enkelte av desse verksemdene å rekne som sjølvstendige rettssubjekt – men ikkje alle.

Val av selskapsform

Kommunane har ulike motiv for å oppretta eit selskap eller gå inn i ei etablert selskapsordning. Det er også stor fridom til å organisera tenestene slik ein finn det føremålstenleg, enten som del av kommunen som juridisk person eller gjennom etablering av sjølvstendige rettssubjekt.

Det er kommunen (eigar) sitt ansvar å sikra ei selskapsform som er tilpassa verksemda sitt føremål, eigar sitt styringsbehov, marknadstilhøve og konkurranseregelverk. Kommunen må bl.a. vurdere om

- Selskapet skal utføre lovregulerte forvaltningsoppgåver med tilsyn og kontroll, eller operera i ein marknad prega av konkurranse og friare oppgåveløysing?
- Oppgåva/behova er lokale for kommunen, eller om selskapet skal dekke regionale behov/utfordringar?
- Drifta reknast som føreseieleg, eller om drifta er risikoprega?
- Kor mykje selskapet skal investera dei neste 5 åra. Kan det finansierast i kommunale budsjett eller kravst det ekstern finansiering?

Eigarskap kan også klassifiserast etter kommunen sitt motiv og mål med det einskilde selskapet. Motiv og mål med selskapet får følgje for korleis eigarstyring bør innrettast. Ein av dei mest refererte kategoriane etter føremål, er *finansielle* motiv og *politiske* motiv, slik det er gjort i Bergen kommune si eigarmelding.

Dersom eit selskap er i ein konkurransesituasjon og målet er økonomisk avkastning, så talar dette for val av AS-forma. Dersom ønsket er politisk og demokratisk kontroll og styring, så bør verksemda haldast innan vanleg kommunal organisasjonsstruktur, eventuelt bør det veljast § 27 - organisering etter kommunelova dersom det gjeld samarbeid mellom fleire kommunar. For verksemdar som både har eit finansielt fokus og samfunnsfokus, og samstundes er i ein konkurransesituasjon, så må ein vurdere om KF (kommunalt føretak) er best eigna.

Ein god eigarstrategi for Meland kommune vil medverka til å klårgjera kva kommunen ynsker med selskapa. Ei grundig vurdering og evaluering av føremåla gjer det lettare å vurdere selskapa sine økonomiske og samfunnsmessige resultat. Det gir betre informasjon om kostnader og gevinst med kommunen sitt eigarskap. Det medverkar og positivt til å gjera kommunale organ betre skikka til å utøva eigarskap i selskap.

I tillegg til selskapsavtalen som bl.a. klargjer selskapet sin strategi, blir det ofte anbefalt å etablere ein aksjonæravtale (AS) eller eigaravtale (IKS). Dette er ein avtale *mellom eigarane* som klargjer grunnlaget for etableringa av selskapet, deira strategi med selskapet og styringsmekanismane mellom eigarane.

4 Rollebeskriving og drøfting – eigar, styre og dagleg leiar

Det er stor merksemd om prinsippa for styring av verksemder, og det er viktig å avklare rolledelinga mellom eigar, styret og dagleg leiar. Denne rolle- og ansvarsdelinga er tydeleg beskrive i tre lover; Aksjeloven, Lov om interkommunale selskaper og Kommuneloven. Teksten under samsvarer med lovtekstane.

Eigar. Dei folkevalde har tradisjonelt tre roller; ombodsrolla, styringsrolla og leiarrolla. I tillegg har folkevalde ei arbeidsgjeverrolle og eigarrolle. Eigarrolla skil seg frå dei andre rollene fordi dei folkevalde har mindre moglegheit til å påverka.

Eigarane har sterkest påverking når dei skal definere selskapet sitt *føremål*, og stilla krav til kva selskapet skal levere. Rammene for selskapet sitt føremål er i selskapsavtalen eller vedtektene, og i representantskap eller generalforsamling. Eigar skal velje selskapet sitt styre, og sikre at styret har dei nødvendige rammene for å utøve rolla si. Det er også eigar som definerer sin eigarposisjon og avgjer relasjonen til andre eigarar.

Eigarinteressa blir formelt utøvd i selskapet si generalforsamling, representantskap eller eigarmøte. I eigarmøte representerer som regel ordførar kommunen med si generelle fullmakt, gjerne med bistand frå rådmannen. Det blir anbefalt at prinsipielle spørsmål og val blir avklara i folkevalt organ i forkant av eigarmøte. Den som då representerer kommunen i eigarmøte vil både kunne ha tilstrekkeleg kunnskap om kva fleirtalet i kommunen meiner – og dermed kunne fremja eigar sitt reelle syn ved behandlinga, og samstundes verte bunden av eventuelle vedtak i det folkevalde organet.

Bevisst eigarstyring til det beste for selskapet krev at kommunen veit kva den vil med selskapet.

Styret. Styret har ansvar for at selskapet når dei mål som eigar har bestemt. Innanfor dei rammene som eigar har fastsett, gjennom vedtekter og vedtak i representantskap og generalforsamling, har styret totalansvaret for leiing og utvikling av selskapet både strategisk og operativt. Styret har ansvar for selskapet sin økonomi og at selskapet sine verdjar blir forvalta på ein god måte. Styret tilset og fører tilsyn med dagleg leiar.

Styret er eit kollegium som i fellesskap skal realisera *selskapet sine mål*. Styreverv er personlege, og styremedlemmene har eit personleg ansvar. Styremedlemmene skal i sin styreposisjon ivareta *alle* interessene til eigar, og det er viktig at styret ikkje representerer verken parti, kommunen eller andre interesser.

Kommunen har ikkje formell instruksjonsrett direkte overfor styrerepresentantar i IKS eller AS.

Dagleg leiar. Selskapet si daglege leiing er lagt til dagleg leiar. Vedkomande er tilsett for å gjennomføre styret sine vedtak og dei oppgåver som vert delegert til dagleg leiar. Dagleg leiar er underordna styret og er ansvarleg for selskapet si daglege drift.

Vedkomande skal syte for at styret får eit godt grunnlag for avgjerder i form av rapporteringar. Dagleg leiar skal ikkje handtere prinsipielle eller uvanlege saker utan styret si behandling.

Ofte, men ikkje alltid, er kommunen «kunde», og det er kommunen som tar imot dei tenester som selskapet leverer. Tenesta kan være ei monopolteneste der selskapet er einaste moglege leverandør (bl.a. brann og vatn), men det er også tilfelle der kommunen kan bruke andre leverandørar.

5 Styresamansetjing, kompetanse og honorar

Eit styre

- bør vera eit organ av profesjonelle rådgjevarar som støtter, utfordrar og løfter (motiverer) dagleg leiar.
- skal reflektera og representera selskapet sine behov
- bør ha forskjellig og supplerande kompetanse ut i frå selskapet sine egne behov
- bør ha kompetanse og erfaring som er tverrfagleg
- bør ha medlemmer som er «uavhengige», og som tør å vere krevjande, kritiske og spørjande til leiinga.

I offentlege selskap krev lova at begge kjønn er representert i styret. I IKS gjeld reglane uansett, men i aksjeselskap berre når kommunen aleine eller til saman eig minst to tredjedeler av aksjane.

KS sine anbefalingar for godt eigarskap peiker på nokre grunnkrav til styremedlemmene sin samla kompetanse og eigenskaper som utgangspunkt for eigars vurdering av styrekompetanse:

Krav til kompetanse:

- Kunnskap om aksjeloven, IKS-loven, kommuneloven og andre relevante lover
- Kunnskap om selskapets føremål, vedtekter, organisasjon og historie
- Kunnskap om private og offentlege rekneskapsprinsipp, evne til å lese økonomiske utviklingstrekk og gjere nødvendige grep når det er nødvendig
- Kompetanse om offentlig forvaltning og dei politiske og samfunnsmessige utfordringane til ei kvar tid
- Spesialkompetanse og erfaring på eit eller fleire område som mellom anna juss, økonomi, marknadsføring, forvaltning, kommunalkunnskap, teknikk, HMS, leiing, organisasjon
- Ha kunnskap om trendar og utviklingstrekk i bransjen
- Ha kunnskap om konkurrerande verksemdar

Krav til eigenskaper:

- Ha glede av, og vilje til å jobbe for gode resultat
- Ha mot til å stille kritiske spørsmål til dagleg leiar og andre i styret
- Ha evne til å finne løysingar som styret kan gå for samla
- Ha evne til å stille spørsmål, utan å ha svara
- Ha evne og vilje til å prioritere tid til arbeidet i styret
- Høg integritet, og evnene til å teie om forretningmessige transaksjonar og strategiske avgjerder
- Ha evne til å akseptera at ein ikkje alltid tilhøyrer fleirtalet og dersom det går galt, fråfalla behovet for å påpeika «kva var det eg sa»
- Ha evne til å gi selskapet eit godt omdøme
- Ha evne til å tileigna seg kompetanse om selskapet
- Akseptera at styreleiar er styret sin talsmann

Meland kommune. Postboks 79, 5906 Meland.

E-post: john.fredrik.wallace@meland.kommune.no. Tlf: 482 84 872

Styrehonorar/godtgjersle

Det er vanleg å gi styremedlemmer eit økonomisk honorar/godtgjersle for arbeidet i styret.

Eit styreverv er personleg, og godtgjersla bør reflektere styremedlemmene sitt ansvar, kompetanse og tidsbruk, og verksemda sin kompleksitet. Styremedlemmene har eit personleg økonomisk ansvar for at styret ikkje forsømer sine plikter, og dei hefter i fellesskap (solidarisk). Styret er både forvaltar og kontrollør med eit formelt ansvar. Dersom du ikkje har tid skal du ikkje takka ja til eit styreverv, og passivitet og fråvær fritar ikkje for ansvar. Erstatningskrav for styremedlemmer er heimla i både aksjeloven og IKS-loven.

KS anbefalar at kommunane, i forbindelse med handsaminga av eigarmeldinga, bør ha ei prinsipiell drøfting av styrehonorar. Drøftinga bør vere grunnlaget for eigarorganet si fastsetjing av honorar. Storleiken på honorara må vurderast av eigarane samla i kvart einskild selskap. Aksjeloven gir generalforsamlinga ansvaret for å fastsetja godtgjersle til styremedlemmene. Representantskapet skal fastsetje godtgjersla til styremedlemmene i eit IKS, og kommunestyret eller fylkestinget skal fastsetje godtgjersla til styremedlemmene i eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak (KF).

Kommunen blir anbefalt å registrere verva for allment innsyn.

Styrene sin vurdering av eigen kompetanse.

I tillegg til eigar sin vurdering av kva kompetanse styret treng, bør styret jamleg vurdere sin eigen kompetanse. Styret bør blant anna fastsetje ein styreinstruks, og gi opplæring i roller, ansvar og oppgåver.

6 Valkomité for styreutnemning

KS anbefalar at det bør vedtektsfestast bruk av valkomité ved val av styre til selskap organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskap. Føremålet er å sikre ei samansetjing av styret med komplementær kompetanse og i tråd med eigar sitt føremål med selskapet.

Også i denne saka blir det anbefalt at det alltid blir oppretta ein valkomité. Den må få ansvaret for å levere eit grunngjeve forslag. Kriterier for styresamansetjing bør bli lagt til grunn for forslaget til styrerepresentantar. Valkomiteen blir anbefalt å ha ein dialog med styret før forslaget blir fremja.

Dersom bruk av valkomité ikkje er vedtektsfesta, blir det anbefalt at det blir gjort i samband med andre endringar i avtalene.

Eigar kan uansett endre samansetjinga i styret uavhengig av valperioden. Heile styret bør ikkje bli bytta ut samstundes, for å sikre kontinuitet og vidareføring av kompetanse.

7 Habilitet, etikk og antikorrupsjon

Habilitet

Når ein person har personlege interesser i utfallet til ei sak, og det kan ha påverknad på vedkommande si dømekraft, kan personen bli inhabil. Dersom ein er uforsiktig med dette kan styremedlemmer kome i ein situasjon der dei «sit på båe sider av bordet samstundes».

Styrene bør ha faste rutinar for å handtera moglege habilitetskonfliktar. Dersom ein person er inhabil kan ikkje vedkommande skrive saksgrunnlaget eller treffe avgjerder i ei sak. For eksempel kan ingen medarbeidar i kommunen, eller folkevalde, handtera saker i kommunen som gjeld eit selskap der dei sjølve er styremedlem. Dette gjeld anten selskapet er eigd privat eller delvis offentleg.

I 2011 innskjerpa Forvaltningsloven habilitetsreglane for offentlege tenestemenn og folkevalde. Loven hindrar likevel ikkje at folkevalde kan bli valde til styremedlemmer. Forståing og erfaring frå det politisk systemet i kommunen kan vera viktig kompetanse i eit styre. I aktuelle situasjonar bør kommunen vurdere kor ofte vedkommande blir inhabil. Særleg kan det vera ei ulempe dersom det er sentrale folkevalde eller medarbeidarar i leiande stillingar.

Etikk

Kommunen som eigar bør sørge for at selskapsstyra utarbeider, og jamleg reviderer, etiske retningslinjer for drifta av selskapet. Retningslinjene må bli forankra i selskapet. Kommunale selskap forvaltar fellesskapet sine ressursar, og forvaltninga må skje på ein måte som samsvarer med befolkninga si oppfatning av rett og galt. Kommunen sit omdøme vil i aukande grad også avhenge av korleis den forvaltar sitt samfunnsansvar gjennom bedriftene den eig.

Etiske retningslinjer bør omhandle både verdiar, holdningar og kultur.

Antikorrupsjon

Korrupsjon er bl.a. misbruk av makt i ansvarsfulle stillingar for personleg gevinst, og blir ramma av straffeloven. Det er viktig at kommunen har fokus på antikorrupsjon både overfor dei selskapa som kommunen eig, og i forholdet mellom selskapa og kommunen. Det bør vere like haldningar til dette blant alle eigarane i eit selskap. Det bør også bli vurdert om ein skal etablere eit «antikorrupsjonsprogram» som omfattar alle selskapa kommunen er eigar i og alle eigarane.

8 Eigarstyring og kontroll

Kommunestyret har eit tilsyns- og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket blir etterlevd og at etiske retningslinjer blir ivaretatt. Dette skjer gjennom rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjeld også når verksemda er skild ut i eige selskap.

Kommuneloven § 80 gir kontrollutvala ein vidtgående rett til opplysningar og innsyn i selskap som kommunen eig helt eller delvis.

Kontrollutvalet skal, på vegne av kommunestyret, sjå til at kommunen fører kontroll med kommunens eigeninteresser i selskapa. Kontrollutvalet skal minst ein gong i valperioden utarbeide ein plan for gjennomføring av selskapskontrollane. Kommunestyret skal vedta planen. Kontrollutvalet skal gi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontrollar og resultatata av desse.

9 Presentasjon av alle selskapene

Som vedlegg til denne saka gis faktainformasjon frå følgjande selskap:

- Interkommunalt arkiv i Hordaland IKS
- Region Norhordland IKS
- Norhordland revisjon IKS
- Region Nordhordland Helsehus IKS
- NGIR IKS
- Bergen og omland havnevesen, § 27
- DIHVA IKS
- Meland utbyggingsselskap AS
- BKK AS
- Gløde AS (fusjon av MAKS AS og NIS AS)
- Sambandet Vest AS
- Norhordlandspakken AS
- Bergen og omland friluftsråd, § 27.

Kommunen har og eigarskap i KLP og Fjordline AS, men eigarandelane er så små at kommunen ikkje kan utøve «strategisk eigarskap». Det er difor ikkje innhenta selskapsinformasjon frå desse. Business region Bergen AS er avvikla.

10 Viktige vertskommunesamarbeid

Interkommunalt samarbeid om oppgåveløysing kan og bli organisert som vertskommunesamarbeid, regulert i § 28 i Kommuneloven. Såkalla § 28-samarbeid inneber at ein annan kommune tek alt ansvaret for drifta av ei konkret oppgåve, etter politisk vedtekne avtalar med andre kommunar.

Vertskommunesamarbeid er *ikkje eigarskap*, og prinsipielt sett høyrer dei ikkje heime i ei eigarskapsmelding. Rådmannen vel likevel å nemne dei her slik at kommunestyret får ei betre oversikt over oppgåver som ikkje kan bli behandla direkte i kommunestyret:

- IKT Norhordland (Osterøy),
- Legevakt (Lindås),
- Brann (Lindås),
- Nordhordland kemnerkontor (Lindås).