



Rådet for Drammensregionen

Interkommunalt samarbeid i Drammensregionen

Organiseringsformer Eierstyring

Rapport fra en referansegruppe
6. oktober 2004



Svelvik



Sande



Nedre Eiker



Øvre Eiker



Drammen



Lier



Røyken



Hurum

Interkommunalt samarbeid i Drammensregionen

Organisering og eierstyring

Referansegruppens rapport
6. oktober 2004

Innhold	Side
Sammendrag med referansegruppens anbefalinger	a
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn, organisering, mandat og arbeid	1
1.2 Ord og uttrykk i denne utredningen.....	2
2 Tre valg	3
2.1 Valg mellom samarbeid og organisering hver for seg	3
2.2 Valg av styringsform	4
2.3 Valg av organisasjonsform.....	6
2.3.1 Hvis organisering innenfor kommunen: Valg av modell.....	6
2.3.2 Hvis selskapsorganisering: Valg av selskapsform	7
2.3.3 Andre organisasjonsformer	9
2.4 Beslutningsprosessen.....	9
3 Eierroller og eierstyring	10
3.1 Utfordringer	10
3.2 Overordnet, politisk eierstyring.....	11
3.2.1 Rollen utøves av politiske organer.....	11
3.2.2 Selskapene skal bidra til realisering av samfunnsmessige mål	11
3.2.3 Virkemidler for de politiske organene.....	11
3.2.4 Administrativ bistand til den overordnede, politiske eierrollen	12
3.2.5 Samordning mellom eierkommunene	12
3.3 Operativ eierstyring	13
3.3.1 Rollen utøves av politiske organer og selskapenes eierorganer	13
3.3.2 Eier skal praktisere "det gode eierskapet"	14
3.3.3 Virkemidler for eierstyring.....	14
3.3.4 Administrativ bistand til den operative eierrollen	15
3.3.5 Samordning mellom eierkommunene	16
4 Styret og daglig leder	17
4.1 Styret.....	17
4.1.1 Rekruttering / sammensetning av styret	17
4.1.2 Styrets rolle og fullmakter (oppgaver og ansvar).....	18
4.1.3 Administrativ bistand til styret	19
4.1.4 Samordning mellom eierkommunene	19
4.2 Daglig leder.....	19
5 Rutinebeskrivelse.....	20

Referansegruppe:

- Kommunalsjef Einar F Heitmann, Lier kommune
- Spesialrådgiver Anders Solheim, Drammen kommune
- Teknisk sjef Øystein Følstad, Nedre Eiker kommune

Konsulent:

- Spesialrådgiver Marit Pettersen, Bærum kommune

Sammendrag med referansegruppens anbefalinger

Kapittel 1 INNLEDNING handler om bakgrunnen for saken, organisering, mandat og arbeid. Kapitlet omfatter også kortfattet oversikt over bruken av sentrale begreper.

Regionrådet for Drammensregionen tok initiativ til utredningen i møte 6. mai 2004. Det ble nedsatt en referansegruppe med representanter for Lier, Drammen og Nedre Eiker kommuner, med Lier som prosjektførende kommune. Utredningsarbeidet er utført av spesialrådgiver Marit Pettersen i regi av Kompetansenettverk Vestregionen.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Rapporten bør inngå i beslutningsgrunnlaget i forbindelse med vurdering av interkommunalt samarbeid.*
- *Rapporten og det tilhørende undervisningsmateriellet bør brukes i forbindelse med utvikling av kompetanse knyttet til kommunal eierstyring.*

Oppdraget omfatter utarbeiding av en rapport om grunnlag for interkommunalt samarbeid, alternative organisasjonsformer, eierroller og eierstyring. I tillegg til utredningen omfatter oppdraget utarbeidelse av en lysarkserie til bruk i informasjon og kompetanseutvikling overfor eiere, styrer og administrasjon.

Kapittel 2 TRE VALG handler om tre viktige valg som potensielle samarbeidskommuner bør fatte før et samarbeid kommer i stand, og hvilke strategiske og praktiske hensyn/momenter som bør tas med i vurderingen.

- Skal vi løse den aktuelle oppgaven i fellesskap eller hver for oss?

Blant de momenter som taler for etablering av interkommunalt samarbeid er utsikten til økonomisk gevinst for deltakerkommunene, bedre mulighet for utvikling og rekruttering av kompetanse og dermed økt kvalitet på tjenestene. Som strategisk virkemiddel kan interkommunalt samarbeid være et første skritt på veien mot konkurranseutsetting eller outsourcing av virksomhet, eller et strategisk alternativ til kommunesammenslåing.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Hvilke hensyn som bør veie tyngst, vil variere fra sak til sak, og fra kommune til kommune.*
- *Utsikt til økonomisk gevinst (stordriftsfordeler) bør være et tungtveiende hensyn.*

Blant de momenter som taler mot etablering av interkommunalt samarbeid er ulik prioritering av det aktuelle tjenesteområdet mellom kommunene, strid om lokalisering, redusert kontroll og styring over egen virksomhet, intern motstand og andre økonomiske og organisatoriske overgangskostnader. Forvaltningsmyndighet kan ikke delegeres til et interkommunalt samarbeid med mindre særlovverket gir anledning til det.

- Hvis interkommunalt samarbeid: Skal vi organisere samarbeidet i et selskap underlagt eierstyring eller innenfor kommunen, underlagt ordinær politisk / administrativ styring?

Rammebetingelsene for ordinær kommunal virksomhet er utformet med tanke på lokal styring, tjenestetilbytte og forvaltning etter politiske prioriteringer og omfattende, demokratiske beslutningsprosesser med offentlig innsyn. Art, omfang og kvalitet på tjenestetilbudet fastsettes ut fra kommunenes ulike samfunnsmessige mål.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Dersom det er stort behov for politisk styring av virksomheten (f.eks. kjernevirksomhet), og virksomheten ikke kan/skal markedeksponeres vil vertskommuneløsning være best egnet.*
- *Dersom virksomheten skal markedeksponeres, og det er lite politisk strid om virksomheten (utførerfunksjoner, administrative funksjoner) vil selskapsorganisering være best egnet.*

Rammebetingelsene for selskapsorganisering er i betydelig grad utformet med tanke på forretningsmessig drift i et marked, og gir begrensninger i hva som kan styres av politiske organer, hvordan de kan styre og hva slags prioriteringer som bør legges til grunn for styring av virksomheten. Dersom virksomheten skal konkurranseutsettes, bør den gis rammebetingelser på linje med konkurrentene. Eierstyring er ressurskrevende,

(b)

og forutsetter utvikling av kompetanse i kommunen. Både i Norge og internasjonalt har utviklingen av en omfattende kommunal tjenesteproduksjon, kombinert med trangere økonomiske rammer, gitt en utvikling i retning av organisasjonsformer som vektlegger effektiv produksjon og raske beslutninger.

- Hvis organisering innenfor kommunen: Skal vi organisere virksomheten som ordinær vertskommuneløsning eller som virksomhet med eget styre etter kommunelovens §27?

Begge løsningene innebærer at en av kommunene overtar de organisatoriske ansvaret for virksomheten, mens de andre kommunene kjøper tjenester av vertskommunen. Vertskommunen har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Et evt eget styre vil ikke ha myndighet på linje med et selskapsstyre, men vil gi deltakerkommunene direkte innflytelse over driften. Dersom deltakerkommunene har som grunnholdning at vertskommunen vil ivareta driften tilfredsstillende, er det ikke nødvendig å etablere et eget styre. Overordnet kommunikasjon og kontakt mellom deltakerkommunene kan ivaretas i generelle fora på rådmannsnivå.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Dersom deltakerkommunene har som grunnholdning at vertskommunen vil ivareta driftsoppgavene tilfredsstillende vil ordinær vertskommuneløsning være mest hensiktsmessig.*
- *Dersom det er viktig for deltakerkommunene å sikre direkte kontroll over driften kan virksomhet med eget styre etter KL§27 være et alternativ.*

- Hvis selskapsorganisering: Skal vi organisere virksomheten som interkommunalt selskap eller aksjeselskap?

Begge selskapsformene er selvstendige juridiske subjekter, og rammebetingelsene er utformet med sikte på forretningsdrift i et marked. Eiernes myndighet utøves indirekte, gjennom selskapenes eierorganer. Interkommunale selskaper er gjennom representantskapet knyttet tettere opp mot kommunenes politiske organer enn det aksjeselskaper er, og representantskapet behandler flere saker enn det generalforsamlingen i aksjeselskap gjør. Aksjeselskapsformen gir konkurranseutsatt virksomhet samme rammevilkår som konkurrentene. Aksjeselskaper kan ha andre deleiere enn kommuner.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Dersom virksomheten skal konkurrere om kontrakter i et marked vil aksjeselskap være mest hensiktsmessig.*
- *Dersom virksomheten ikke skal konkurrere i et marked, og først og fremst skal ivareta samfunnsmessige mål, vil interkommunalt selskap være mest hensiktsmessig.*

Kapittel 3 EIERROLLER OG EIERSTYRING handler om utfordringer knyttet til kommunal eierstyring, ulike former for eierstyring og ulike virkemidler for kommunal eierstyring. Utredningen drøfter to ulike eierroller, med hver sine organer, mål og sett av virkemidler for eierstyring.

Eierstyring innebærer utfordringer i skjæringspunktet mellom politisk samfunnsstyring og fristilt forretningsdrift, derunder fare for målforskyvning, begrenset mulighet for å påvirke prioriteringer i selskapenes drift og begrenset mulighet for å påvirke selskapenes budsjetter. Ulike og til dels motstridende roller stiller høye krav til profesjonalitet både hos eiere og selskaper. Kompetanseutvikling er nødvendig.

Den overordnede, politiske eierrollen utøves av de politiske organene. Virkemidlene skal her bidra til ivaretagelse av samfunnsmessige mål. De viktigste virkemidlene er utforming av kommunens eierstrategi, valg av organisasjonsform for kommunal virksomhet, definisjon av selskapenes formål, politisk avklaring i saker som skal avgjøres av representantskap / generalforsamling. Rådmannen legger frem sakene til politisk behandling.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Initiativ til eieravklaring av selskapsaker på politisk nivå kan tas av daglig leder, styre, rådmannen og politiske organer.*
- *Beslutningsgrunnlag til politiske organer i eiersaker utarbeides av rådmannen, evt etter samordning med rådmennene i andre kommuner.*

Den operative eierrollen utøves først og fremst av selskapenes eierorganer (representantskap, generalforsamling). Virkemidlene skal her brukes slik at "det gode eierskapet" ivaretas, til beste for så vel

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Beslutningsgrunnlag til selskapenes eierorganer utarbeides av selskapet (daglig leder).*

(c)

eier som selskap. De viktigste virkemidlene er fastsetting av vedtekter/selskapsavtale, utnevning av styre, sikring av forutsigbarhet for selskapet, oppfølging av resultater, sikring av god dialog mellom eier og selskap. Selskapet legger frem sakene til behandling.

Kapittel 4 STYRET OG DAGLIG LEDER handler om rekruttering / sammensetning av selskapsstyrer, og om styrets og daglig leders roller og fullmakter.

Riktig styresammensetning er meget viktig både for eier og selskaper. Styrets kompetanse må være tilpasset selskapets formål og de utfordringene selskapet står overfor. Både næringslivskompetanse og kompetanse knyttet til kommunal styring og kommunale oppgaver er nødvendig.

Evt styrehonorar fastsettes av selskapenes eierorganer, men de politiske organene kan fastsette en policy for dette, og for evt styreforsikring. Ansvar for styrene / styremedlemmene i selskaper og ansvar for politiske utvalg / utvalgsmedlemmer er vanskelig å sammenlikne.

REFERANSEGRUPPENS ANBEFALING

- *Kommunene bør utvikle en policy angående styrehonorar og styreforsikring, og samordne sine standpunkter før beslutninger fattes om dette i interkommunale selskaper (IKS og AS).*
- *Kommunene bør samarbeide om tiltak for kompetanseutvikling innenfor eierstyring og selskapsledelse.*
- *Rekruttering av medlemmer av politiske utvalg eller ledere/ansatte i administrasjonen krever ryddighet i forhold til ulike roller og ansvarsforhold.*

Styret og daglig leder har betydelige fullmakter, og hovedansvaret for driften av selskapet. Rådmannen har ikke instruksjonsmyndighet over for selskaper. Daglig leder er styrets sekretær.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn, organisering, mandat og arbeid

Det er etablert en rekke interkommunale selskaper i Drammensregionen, og det er sannsynlig at det blir etablert flere. Regionrådet for Drammensregionen besluttet på denne bakgrunn i møte 6. mai 2004 å initiere et prosjekt med evaluering av interkommunale styringsformer. Som forarbeid til prosjektet forelå notatet "Eierrollen i IKS" av 20. juni 2003.

- 1) *Lier er prosjektførende kommune (ved kommunalsjef Einar Heitmann) for prosjektet "Interkommunale selskaper – eierroller og styringsprinsipper". Referansegruppe: Anders Solheim og Øystein Følstad.*
- 2) *Prosjektet skal både vurdere fordeler / ulemper ved ulike eier- og styringsmodeller, samt gi en nøye vurdering av IKS som interkommunalt redskap.*
- 3) *En projektrapport fremlegges innen 150904.*
- 4) *Regionrådet bevilger inntil kr 50 000,- til eksternt kjøp av rapportutvikling.*
- 5) *Implementering av kompetansegivende tiltak gjøres høsten 2004 i regi av regionrådet etter fremleggelse av rapporten.*

I møte 10. juni 2004 besluttet referansegruppen å organisere prosjektet innenfor rammen av Kompetansenettverk Vestregionen, med spesialrådgiver Marit Pettersen fra Bærum kommune som konsulent. Kontrakt ble inngått 28. juni 2004. Følgende mandat ble fastsatt:

- 1) *Konsulenten skal utrede og utarbeide en kortfattet rapport om følgende tema:*
 - a) **Grunnlag for interkommunalt samarbeid.**
 - b) **Alternative organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.**
Drøftingen begrenses til følgende organisasjonsformer: Vertskommuneløsning, evt samarbeid med eget styre etter kommunelovens §27, interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (AS).
 - c) **Eierroller og eierstyring.**
*Hovedvekten legges på eierstyring i interkommunale selskaper (IKS).**Utredningen skal kunne tjene som grunnlag for valg av organisasjonsform og organisering av eierstyring.*
- 2) *På bakgrunn av utredningen og behandlingen av rapporten i Regionrådet for Drammensregionen skal konsulenten utarbeide en lysarkserie. Serien skal kunne tjene som grunnlag for informasjon og kompetanseutvikling overfor eiere, styre og administrasjon.*
- 3) *Oppdraget skal løses innenfor en tidsramme på 4 uker.*
- 4) *Rapporten og lysarkserien skal legges frem innen 15. september 2004¹.*
- 5) *Oppdraget gjennomføres av Lier kommune på vegne av Regionrådet for Drammensregionen*

Det er ikke noe mål at kommunene skal være like. Hver kommune må utvikle sin tenkning og praksis for eierstyring ut fra egen kultur og egne prioriteringer. En av forutsetningene for vellykket interkommunalt samarbeid i ulike former er imidlertid utvikling av felles begrepsbruk og forståelse. Rapporten og det medfølgende undervisningsmaterialet er ment å gi et felles grunnlag for utviklingsarbeid såvel innad i hver kommune som mellom kommuner, både når det gjelder etablering og oppfølging av interkommunalt samarbeid.

Det har vært gjennomført 3 møter i referansegruppen og 2 møter mellom prosjektførende kommune og konsulenten.

¹ Fristen ble senere endret til 15. oktober 2004, jf epost av 13.09.2004 fra direktøren for regionrådet.

1.2 Ord og uttrykk i denne utredningen

Nedenfor følger kortfattede definisjoner av en del sentrale ord og uttrykk som brukes i denne utredningen.

Med **kommunale organer / kommunal organisasjon** menes

- politiske organer, rådmannen og organisasjonsenheter innenfor kommunens organisasjon.

Med **organisasjonsform** menes

- det formelle rammeverket (juridisk og organisatorisk) for virksomheten – inkludert organisasjons- og lederstruktur, systemer og rutiner for kontroll og styring, samt delegasjon av beslutningsmyndighet.

Med **selskapsform** menes

- organisasjonsform for virksomhet som reguleres av selskapslovgivningen. I denne saken omtales bare to selskapsformer – interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (AS).

Med **eierorganer** menes

- politiske organer med ansvar for eierstyring (kommunestyret og evt et fast utvalg) samt representantskap (IKS) / generalforsamling (AS).

Med **selskapsorganer** menes

- representantskap (IKS) / generalforsamling (AS), styret og daglig leder. Selskapsorganene fatter beslutninger på vegne av selskapet. Selskapslovgivningen regulerer ansvars- og arbeidsdelingen mellom selskapsorganene.

Med **eierstyring** menes

- de politiske organenes avklaring av eierstandpunkt i selskapsaker og beslutninger i eiersaker av overordnet/strategisk betydning som angår det enkelte selskap eller kommunens eierskap generelt.
- representantskaps (IKS) / generalforsamlingens (AS) styring av det enkelte selskap.

Med **ordinær politisk/administrativ styring** menes

- politiske organers og rådmannens styring av virksomhet innenfor kommunens organisasjon.

Med **eiersaker** menes

- saker som legges frem for eierorganer til behandling/avgjørelse.

Med **eieravklaring** menes

- avklaring av politiske eierorganers standpunkt i selskapsaker før saken behandles i representantskap/generalforsamling og/eller selskapets styre.

Med **selskapsaker** menes

- saker som angår det enkelte selskap, hvor beslutningsmyndigheten ligger til selskapsorganer. Hvilke saker dette er fremgår av selskapsavtale/vedtekter, eierstrategi mv.

2 Tre valg

2.1 Valg mellom samarbeid og organisering hver for seg

Det første valget de potensielle samarbeidskommunene bør foreta er

- ”Skal vi løse den aktuelle oppgaven i fellesskap eller hver for oss?”

Hvorvidt interkommunalt samarbeid om eksisterende / ny virksomhet er ønskelig / hensiktsmessig avhenger av både økonomiske, faglige, juridiske og politiske vurderinger. Oversikten nedenfor oppsummerer noen av de momentene kommunene må vurdere.

Styring: Behov for kontroll over egen virksomhet

Interkommunalt samarbeid om en oppgave innebærer at hver kommune ikke lenger har full kontroll over ”sin” del av virksomheten – mål, omfang/kvalitet, økonomi, organisering besluttet sammen med andre. En forutsetning for interkommunalt samarbeid er derfor at den enkelte kommune er villig til å gi fra seg kontroll.

Styring: Behov for og prioritering av den aktuelle tjenesten

Ofte blir ansvaret for finansieringen av interkommunal virksomhet fordelt etter folketallet i deltakerkommunen. En forutsetning for samarbeid er bla at kommunene prioriterer de aktuelle oppgavene noenlunde likt når det gjelder ressursbruk.

Økonomi: Kostnadseffektiv drift, stordriftsfordeler

Hovedargumentet bak interkommunalt samarbeid er ofte at denne måten å organisere virksomheten på vil gi økonomiske stordriftsfordeler, blant annet mindre administrasjon. Hva som er ”bærekraftig” størrelse for en virksomhet varierer, men i mange tilfeller vil større volum innebære lavere enhetskostnader. Utviklingen i kommuneøkonomien øker behovet for kostnadseffektive løsninger.

Økonomi: Overføring av ressurser, tilpasning av organisasjonen

Overføring av virksomhet til interkommunalt samarbeid innebærer overføring av ressurser (personale, kompetanse, penger). En viktig forutsetning for gevinst er at det foretas organisatoriske og budsjettmessige tilpasninger i hver av kommunene.

Økonomi: Overgangskostnader

Omorganisering koster, særlig hvis det er tale om selskapsetablering. Økonomiske og organisatoriske overgangskostnader må vurderes opp mot antatt gevinst.

Kvalitet på tjeneste/produkt: Rekruttering og utnyttelse av fagkompetanse

Korte avstander og gode kommunikasjoner gjør at nabokommunene i Drammensregionen deler ett arbeidsmarked. Det er lett å rekruttere arbeidskraft fra andre kommuner. Interkommunalt samarbeid sikrer større fagmiljøer, og dette gjør det lettere å rekruttere fagfolk. Arbeidskraft/kompetanse det er mangel på kan slik utnyttes bedre.

Strategisk: Politiske mål og perspektiver

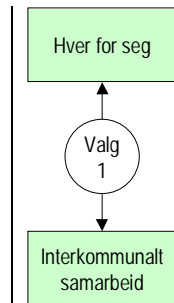
En forutsetning for samarbeid er at kommunene er enige om hvilke samfunnsmessige og/eller forretningsmessige mål virksomheten skal oppfylle, og hvor langsiktig perspektiv engasjementet skal ha.

Strategisk: Interesser knyttet til lokalisering

Interkommunalt samarbeid forutsetter som regel at virksomheten lokaliseres til en av kommunene. Drakamp om lokalisering av attraktive arbeidsplasser er et hinder for samarbeid.

Strategisk: Alternativ til kommunesammenslåing

Interkommunalt samarbeid kan sees på som ”delvis administrativ kommunesammenslåing”, uten konsekvenser for organisering av den politiske overbygningen. Interkommunalt samarbeid gir kommunene fleksibilitet: Oppgaver som egner seg for stordrift kan løses i fellesskap, mens oppgaver som best løses innenfor rammen av lokalsamfunnet beholdes i den enkelte kommune.



Figur 2-1

Strategisk: Virkemiddel for markedseksposering eller outsourcing

Dersom kommunene ønsker en utvikling for virksomheten i retning av konkurranseutsetting eller outsourcing kan interkommunal organisering være et første skritt. Interkommunal organisering forutsetter rydding av roller og ansvarsforhold i organisasjonen (identifisering av ”bestiller- og utførerfunksjoner”). Slik rydding er også en forutsetning for konkurranseutsetting eller outsourcing av oppgaver.

Arbeidsgiverhensyn: De ansattes holdning

Interkommunalt samarbeid om oppgaver som i utgangspunktet er organisert innenfor hver kommune kan innebære skifte av arbeidssted og arbeidsgiver for noen av de ansatte (virksomhetsoverdragelse). I de fleste tilfelle innebærer det også ”bolagisering” av virksomheten. Omstilling vekker usikkerhet. Intern motstand fra ansatte og arbeidstakerorganisasjoner må påregnes dersom effektivisering og innsparing brukes som argumenter for etablering av samarbeid, eller hvis det er grunn til å anta at etablering av interkommunalt samarbeid er et første skritt på veien mot konkurranseutsetting eller outsourcing. Sterk intern motstand innebærer høyere overgangskostnader.

Delegasjon av forvaltningsmyndighet

Forvaltningsmyndighet kan ikke delegeres ut av kommunen (til en annen kommune, til et interkommunalt styre, til et selskap) med mindre særlovverket eksplisitt gir anledning til det².

2.2 Valg av styringsform

I drøftingen nedenfor er det forutsatt at kommunene har valgt interkommunalt samarbeid. Det andre valget samarbeidskommunene da bør foreta er

- ”Skal vi organisere samarbeidet i et **selskap** underlagt **eierstyring** eller **innenfor kommunen**, underlagt **ordinær politisk / administrativ styring**?”

Hvilken styringsform som er ønskelig / hensiktsmessig avhenger av både økonomiske, faglige, juridiske og politiske vurderinger. Oversikten nedenfor oppsummerer noen av de momentene kommunene bør vurdere.

Behov og mulighet for politisk styring

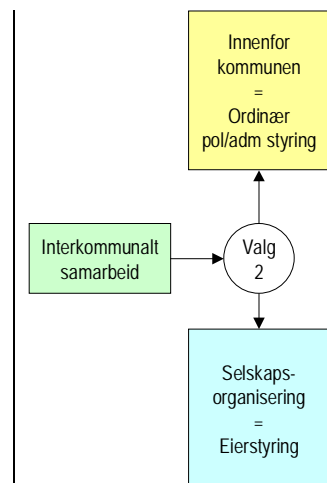
Organisering innenfor kommunen innebærer at politiske organer i samarbeidskommunene styrer virksomheten **direkte**, gjennom politiske vedtak om planer og andre styringssignaler til (styret for) virksomheten.

Selskaper er egne rettssubjekter, og inngår ikke i kommunens organisasjon. Selskapsorganisering innebærer at politiske organer styrer virksomheten mer **indirekte**. Mulighetene for politisk påvirkning av selskapets prioriteringer vil være begrenset av de **formelle rammeverk** som gjelder for de ulike selskapsformene – jf kapittel 3:

- **Begrensninger i hva som kan styres av politiske organer:**
Selskapsorganisering innebærer omfattende delegasjon av myndighet til selskapets organer.
- **Begrensninger i hvordan politiske organer kan styre:**
Selskapsorganisering henviser eier til noen bestemte fora og noen bestemte styringsvirkemidler.
- **Begrensninger i hva slags prioriteringer som kan legges til grunn for politiske organers styring:**
Selskapsorganisering innebærer forpliktelse for styre og daglig leder til å prioritere ”selskapets beste” foran andre hensyn.

Virksomhetens oppgave / formål

De formelle rammebetingelsene for selskaper er utformet med tanke på forretningsmessig drift i et marked. Selskapsorganisering er derfor best egnet for virksomhet som først og fremst kan/skal ivareta hensyn som forretningsmessige mål, selskapets interesser, raske/effektive beslutningsprosesser, markedsstyrte tilbud og priser, handlingsrom og selvstendighet i forhold til kommunale styringssystemer.



Figur 2-2

² Jf bl.a. Rundskriv H-09/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

De formelle rammebetingelsene for ordinær kommunal virksomhet er utformet med tanke på lokal styring, tjenesteyting og forvaltning etter politiske prioriteringer. Ordinær organisering er derfor best egnet for virksomhet som først og fremst skal ivareta hensyn som samfunnsmessige mål, politiske verdier, demokratiske beslutningsprosesser, politisk styrte tilbud og priser, demokratisk kontroll og innsyn, myndighetsutøvelse.

Markedssituasjonen

De formelle rammebetingelsene for selskaper er utformet med tanke på forretningsmessig drift i et marked. Selskapsorganisering har liten hensikt dersom det ikke finnes et marked med konkurranse mellom ulike bedrifter, eller når det er klart at virksomheten ikke er konkurransedyktig. Når det ikke finnes et fungerende marked er resultatstyring og effektivitetskrav innenfor ordinær organisasjon mest hensiktsmessig.

Konkurransetsetting

Vellykket konkurransetsetting av kommunal virksomhet forutsetter at virksomheten gis rammebetingelser på linje med konkurrentene. Selskapsorganisering sikrer dette. Dersom det er planer om konkurransetsetting av virksomheten bør den derfor selskapsorganiseres.

Kostnader og gevinster ved omorganisering av eksisterende virksomhet

Etablering og drift av selskaper medfører kostnader både for eierne og selskapet. Selve etableringen, med overgang fra linjestyring til kontraktstyring forutsetter kjøp og utvikling av ny kompetanse og nye mekanismer for kontroll og oppfølging av tjenestene til brukerne. Kommunenes administrasjon bør styrkes (støttetjenester, eiersekretariat) for å kunne følge opp selskapene. Avvikling av selskaper er vanskeligere og mer kostnadskrevene enn avvikling av virksomhet innenfor ordinær organisasjon. Kostnadene må vurderes opp mot antatt gevinst.

Eierstyring er ressurskrevende

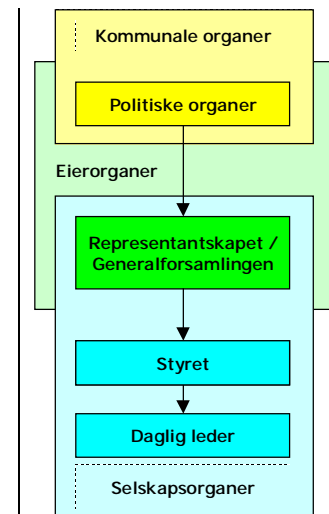
Kommunens organisasjon er basert på ordinær, politisk-administrativ styring av den kommunale virksomheten gjennom faste utvalg, rådmannen og kommunalt ansatte fagfolk. Eierstyring innebærer endret tidsbruk og behov for oppbygging av ny kompetanse hos ledende politikere og deres sekretariat.

Økonomisk skjerming

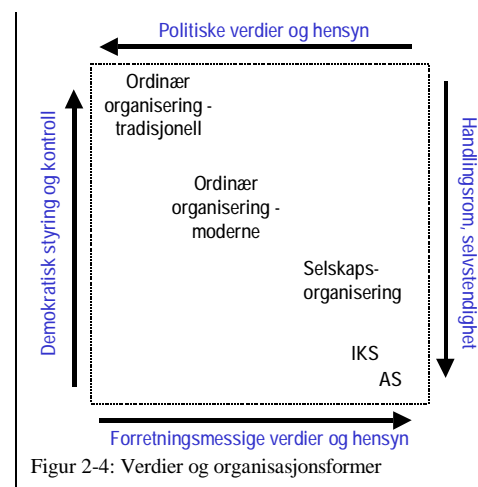
Selskapsorganisering kan brukes som et virkemiddel for å hindre at øremerkede midler overføres til andre formål. Dette er for eksempel bakgrunnen for at staten setter selskapsorganisering som forutsetning for tilskudd til arbeidsmarkedstiltak. Selskapsorganisering av kommunal virksomhet vil skjerme virksomheten fra utviklingen av kommunens økonomi, f.eks. generelle "ostehøvel"-tiltak som ledd i effektivisering og kostnadsreduksjon i kommunens budsjetter.

Internasjonal utvikling

Både nasjonalt og internasjonalt har offentlig virksomhet utviklet en stor tjenesteproduksjon. Samtidig er den offentlige økonomien under press, og det stilles krav om effektivisering og lavere kostnader. Trenden i moderne tenkning rundt organisering og styring av offentlig tjenesteproduksjon går fra ordinær politisk/administrativ styring til eierstyring³.



Figur 2-3:
Forholdet mellom selskapet og de politiske styringsorganene i kommunen



Figur 2-4: Verdier og organisasjonsformer

³ Stikkord: New Public Management, bestiller-utfører-organisering, konkurransetsetting.

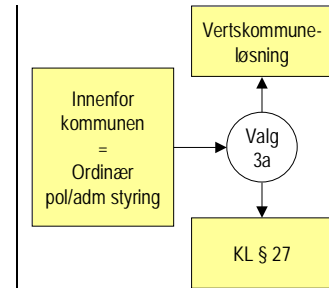
2.3 Valg av organisasjonsform

2.3.1 Hvis organisering innenfor kommunen: Valg av modell

I drøftingen nedenfor er det forutsatt at kommunene har valgt interkommunalt samarbeid og organisering innenfor kommunen. Det tredje valget samarbeidskommunene da bør foreta er

- ”Skal vi organisere virksomheten som ordinær **vertskommune-løsning** eller som virksomhet **med eget styre** etter kommunelovens § 27?”

Hvilken organisasjonsform som er ønskelig / hensiktsmessig avhenger av både økonomiske, faglige, juridiske og politiske vurderinger. Oversikten nedenfor oppsummerer noen av de momentene kommunene må vurdere.



Figur 2-5

Formelle rammebetingelser

Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner, kapittel 5, §27 gir bestemmelser om ”eget styre til løsning av felles oppgaver”. En ordinær vertskommuneløsning etableres innenfor de generelle reglene i kommuneloven.

Virksomheten er en del av kommunen

Ved begge typer løsning organiseres virksomheten i den ene kommunen, mens den/de andre kommunen(e) delfinansierer virksomheten – f.eks. gjennom årlige overføringer av en avtalt andel av budsjettet. Virksomheten blir **ikke eget rettssubjekt**, men del av den ene av samarbeidskommunenes organisasjon.

Ved en ordinær vertskommuneløsning inngår virksomheten som et ordinært ledd i linjen under vertskommunens politiske organer og rådmann.

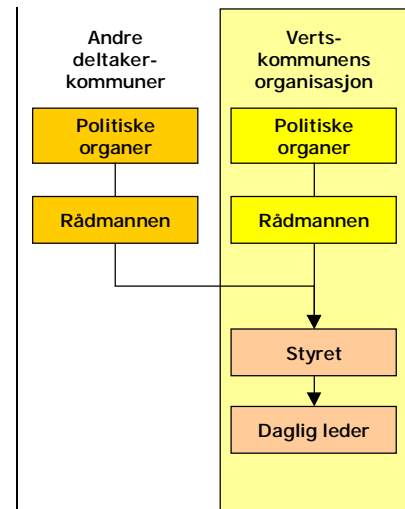
Når virksomheten organiseres etter KL§27 inngår den **både** i linjen under vertskommunens politiske organer og rådmann **og** i linjen under styret (hvor alle samarbeidskommunene kan være representert). For å unngå uklare linjer er det viktig å avklare grensene mellom vertskommunens og styrets myndighet nøye.

Arbeidsgiveransvaret

Uansett om virksomheten underlegges et eget styre eller ei, vil vertskommunen være arbeidsgiver for de ansatte^{4, 5}. I en ordinær vertskommuneløsning vil de individuelle og kollektive vilkårene i virksomheten være de samme som i vertskommunen for øvrig. Et styre etter KL§27 kan få delegert fullmakt til å ”inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens [...] vegne (§28)”. Organisering etter KL§27 kan være aktuell dersom det er viktig å gi virksomheten anledning til å utforme en arbeidsgiver- og lønnspolitikk som avviker fra vertskommunens.

Driftsansvar for øvrig

Et styre etter KL§27 kan få delegert beslutningsmyndighet om ”virksomhetens drift og organisering” (§27, 1. ledd). Styret kan også få myndighet til å ”ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser” (§27, 2. ledd, punkt d). Dette gjør det mulig å gi denne virksomheten større handlingsrom enn det ordinære kommunale virksomheter har. Bestemmelsene gir imidlertid ikke anledning til samme grad av selvstendighet i forhold til vertskommunen/samarbeidskommunene som



Figur 2-6:
Mulig organisasjonsstruktur i virksomhet med eget styre etter KL§27

⁴ De ansatte i samarbeidskommunene vil ha rett til overføring til vertskommunen, jf arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse.

⁵ Hvis det skal utøves forvaltningsmyndighet etter særlov, og særloven ikke eksplisitt gir delegasjonsadgang, må daglig leder ansettes på deltid i alle deltakerkommunene. Slike løsninger er bl.a. valgt i forbindelse med sammenslåing av skatteoppkreverfunksjoner.

det et interkommunalt selskap har. Dersom samarbeidskommunene ønsker at virksomheten skal ha svært stor grad av selvstendighet er det forutsatt at virksomheten organiseres som eget rettssubjekt – dvs interkommunalt selskap⁶.

Kjøp av tjenester

Begge organisasjonsformene innebærer at virksomheten organiseres i en av kommunen. De andre kommunene kjøper tjenester av vertskommunen, enten etter avtale/kontrakt (ordinær vertskommune-løsning) eller etter bestemmelser om finansiering i vedtektene (KL§27). Begge løsningene kan slik sies å være en form for outsourcing av tjenesteproduksjon til en annen kommune.

Kommunikasjon mellom deltakerkommunene. påvirkning overfor vertskommunen

Et vellykket samarbeid forutsetter utvikling og vedlikehold av tillit, felles forståelse og god kommunikasjon mellom partene i samarbeidet. Som regel vil den enkelte deltakerkommune ha mindre behov for tett, løpende oppfølging av selve driften/tjenesteytingen gjennom et styre. Overordnet kommunikasjon og påvirkning skjer i ordinære samarbeidsfora kommunene imellom.

2.3.2 Hvis selskapsorganisering: Valg av selskapsform

I drøftingen nedenfor er det forutsatt at kommunene har valgt interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering. Det tredje valget samarbeidskommunene da bør foreta er

- ”Skal vi organisere virksomheten som **interkommunalt selskap** eller **aksjeselskap**?”

Hvilken organisasjonsform som er ønskelig / hensiktsmessig avhenger av både økonomiske, faglige, juridiske og politiske vurderinger. Oversikten nedenfor oppsummerer noen av de momentene kommunene må vurdere.

Formelle rammebetingelser

Interkommunale selskaper reguleres av Lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper. Aksjeselskaper reguleres av Aksjeloven av 13. juni 1977 nr. 44. Rammebetingelsene for de to selskapsformene er ganske like, men selskapsorganenes ansvar/oppgaver er litt forskjellige. Aksjeselskapsformen er i minst grad lagt til rette for politisk styring.

Selskapets oppgaver/formål

Reglene om interkommunale selskaper er særlig utformet for å være et tilbud om organisering av mer forretningspreget virksomhet⁷, men hvor det likevel er et ønske å knytte virksomheten tettere opp til de sentrale kommunale organene enn det som er tilfelle for et aksjeselskap.

Konkurranse

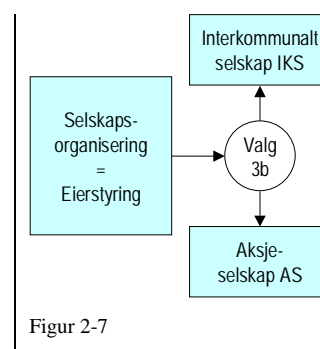
Når virksomheten er eller skal konkurranseutsettes er det viktig at den gis rammebetingelser på linje med konkurrentene. Aksjeselskapsformen sikrer dette hensynet best.

Flere eiere

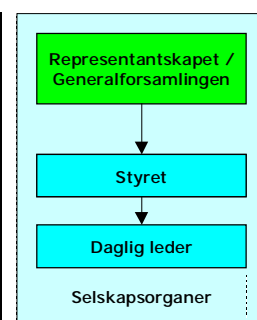
Aksjeselskapsformen legger til rette for at andre enn kommuner kan delta. Dersom man ønsker å knytte samarbeid med private eller offentlige interesser er aksjeselskap det eneste alternativet.

Eget rettssubjekt, høy grad av selvstendighet

Både interkommunale selskaper og aksjeselskaper er egne rettssubjekter – rettslig og økonomisk skilt fra eierkommunene. De har egen formue og inntekter og svarer selv for sine forpliktelser. Det er selskapene selv som inngår og er part i avtaler og har partsstilling i rettsaker og overfor forvaltningsmyndigheter. Både interkommunale selskaper og aksjeselskaper har derfor en høy grad av selvstendighet i forhold til eierkommunene. Eierkommunene vil imidlertid gjennom representantskapet få



Figur 2-7



Figur 2-8:
Organisasjonsstruktur i selskaper

⁶ Jf del II kap 1.8 i Bjella, Knudsen og Aarbakke: ”Kommunale selskaper og foretak – kommentarutgave”, Kommuneforlaget 2001.

⁷ Egne inntekter, forretningsmessig preg, element av næringsvirksomhet, jf boka i forrige note.

større innflytelse i et interkommunalt selskap enn det de kan få gjennom generalforsamlingen i et aksjeselskap.

Økonomisk ansvar

I interkommunale selskap har hver av deltakerne et ubegrenset ansvar for en prosent- eller en brøkdel av selskapets samlede forpliktelser (proratarisk ansvar⁸). Samlet skal deltakernes ansvarsandeler utgjøre selskapets samlede forpliktelser.

I aksjeselskap er risikoen begrenset til aksjekapitalen. Den enkelte eier er ikke ansvarlig for selskapets forpliktelser annet enn med innskutt kapital. Et aksjeselskap som ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser, kan tas under konkursbehandling. Aksjekapitalen i aksjeselskap må være på minimum kr 100.000. Selskapets eiere rår ikke fritt over selskapets inntekter og formue. Selskapets midler disponeres av selskapets styre og daglig leder. Ønsker en kommune som eier av selskapet å ta ut midler av dette til bruk for andre formål, må dette skje etter aksjelovens regler om bl.a. utdeling av utbytte eller fondsemisjon. Utdeling av utbytte til eierne kan bare foretas innenfor rammen av forslag fra styret og må vedtas av generalforsamlingen.

Maktfordeling

I interkommunale selskaper kan den enkelte eiers innflytelse (medlemstall / stemmetall i representantskapet) følge ansvars-/eierandelen, eller makten kan være likt fordelt. I aksjeselskaper vil den enkelte eiers innflytelse følge ansvars-/eierandelen. Tabellen nedenfor viser hva en eier oppnår av innflytelse i et selskap med noen aktuelle eierandeler (E). Slik innflytelse fra en eller flere eiere kan for øvrig blokkeres av et mindretall som angitt i parentes.

E ³ 90%	(E > 10%)	Dersom en aksjonær eier over 90 % av aksjekapitalen og stemmene i et aksjeselskap, kan vedkommende majoritetsaksjonær tvangsløse de øvrige aksjonærene i selskapet.
E ³ 2/3	(E > 1/3)	Vedtak om endring av, herunder tilføyelser til eller opphevelse av, et selskaps vedtekter forutsetter minst to tredeler av stemmene/aksjene. Det samme gjelder også beslutninger om fusjon eller fisjon, vedtak om forhøyelse/nedsettelse av aksjekapitalen, opptak av konvertible lån, vedtak om omdanning og vedtak om oppløsning av selskapet. Dette er således en sentral eiergrense. Dersom en aksjonær har mer enn en tredjedel av aksjene/stemmene, vil denne normalt ha negativ kontroll over mange av de vesentligste beslutningene i selskapet.
E = 50%		Eksempel på beslutninger som fattes med alminnelig flertall er valg av styremedlemmer, godkjenning av årsregnskap og vedtak om utdeling av utbytte. Vedtekter og aksjonæravtaler kan regulere behov for bredere, men ikke snevrere tilslutning ved slike saker.

Økonomiske rammer for selskapet

Lov om interkommunale selskaper legger særlige forvaltningsoppgaver til representantskapet. Dette gjelder bl.a. fastsetting av regnskap, budsjett, økonomiplan og valg av revisor, samt vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre større kapitalinvesteringer, eller vedtak om å foreta investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne. I selskapsavtalen kan det dessuten fastsettes at visse saker som ellers hører innunder styrets myndighet må godkjennes av representantskapet. Samlet sett gir disse bestemmelsene deltakerkommunene større innflytelse over forvaltningen av selskapet enn det aksjeloven gir eierne i et aksjeselskap. Denne merinnflytelsen har først og fremst sammenheng med de deltakende kommuners ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser.

Indirekte utøvelse av eiermyndighet

I begge typer selskaper må kommunenes eiermyndighet utøves indirekte – gjennom selskapenes øverste organer, jf kapittel 3.

Offentlige anskaffelser

I forbindelse med interkommunalt samarbeid om kommunal virksomhet – særlig i form av interkommunale selskaper (IKS og AS) – er det nødvendig å vurdere deltakerkommunenes mulighet til å bruke den aktuelle virksomheten som leverandør av kommunale tjenester ("utfører") uten bruk av anbuds-

⁸ De økonomiske forpliktelsene i interkommunale selskaper fordeles gjerne etter innbyggertall i de respektive deltakerkommunene.

konkurranse. Kommunaldepartementet er i gang med en nærmere utredning av spørsmålet om hvilke rammer regelverket for offentlige anskaffelser setter for organisering av interkommunalt samarbeid⁹.

2.3.3 Andre organisasjonsformer

Denne utredningen drøfter bare alternativene aksjeselskap, interkommunalt selskap og interkommunalt samarbeid med eller uten eget styre etter KL§27. Alle disse organisasjonsformene kan anvendes på mange typer virksomhet, og vil være de mest aktuelle alternativene for de fleste aktuelle samarbeidsprosjekter. Andre organisasjonsformer – som **sameier** (enkelteiendeler, fast eiendom), **samvirkeforetak**/ boligbyggelag/ borettslag, **organisasjoner** (foreninger) og **stiftelser** (inkl. legater, fond mv) er mer spesialiserte. Drøfting av disse formene ville overskride grensene for denne utredningen.

2.4 Beslutningsprosessen

Valg av interkommunalt samarbeid, og valg av organisasjonsform for slikt samarbeid, vil være resultat av omfattende beslutningsprosesser med mange ulike deltakere og interesser på flere nivåer involvert. Hvordan beslutningsprosessen legges opp vil ha stor betydning for utfallet av saken. Det er derfor svært viktig å utarbeide et bevisst opplegg for saksbehandlingen så tidlig som mulig i prosessen.

⁹ I pressemelding nr 40/2004 av 31. mars 2004 om interkommunalt samarbeid og konkurranseutsetting sier kommunalministeren bl.a. at "Generelt er det adgang for en kommune til å sette oppdrag ut til interkommunale selskap uten konkurranse på to vilkår: Oppdragsgiverkommunen må ha avgjørende innflytelse over selskapet, og selskapets omsetning må i hovedsak skje til eierkommunene. I tillegg gir forskrift om offentlige anskaffelser anledning til å gi oppdrag til interkommunale selskaper uten konkurranse, men da på de vilkår som fremgår av forskriften. [...] Inntil det er mulig å gi nærmere veiledning om hvor grensene går på dette området, må kommunene selv vurdere om de holder seg innenfor de rammer som regelverket om offentlige anskaffelser setter, og håndtere "risikoen" for at kommunen kan bli klaget inn for konkurransemyndighetene."

3 Eierroller og eierstyring

NB! Eierstyring er bare aktuelt i forhold til selskaper. En del av momentene i dette kapittelet er likevel relevante også i forhold til styring av interkommunalt samarbeid etter KL §27.

3.1 *Utfordringer*

Kommunenes styringsorganer, lederstruktur og styringskultur er tilpasset ordinær kommunal virksomhet organisert innenfor den enkelte kommunes organisasjon. Økt satsing på selskapsorganisering og eierstyring gir nye utfordringer for kommunene, både på politisk og administrativt nivå.

Målforskyvning

Selskapsorganisering / eierstyring innebærer at makt, myndighet og fullmakter overføres fra politiske organer til selskapsorganer. Formålet med selskapsorganisering er å gi større grad av fristilling enn det som gjelder innenfor ordinær organisasjon. Likevel er det nødvendig å forvalte eierskapet på en fornuftig måte – gjennom de organer og virkemidler som står til rådighet for eier. Selskaper som blir “overlatt til seg selv” kan utvikle egne mål, på tvers av eiernes intensjoner. Sterkt og aktivt eierskap forutsetter utvikling og bruk av eierstyringskompetanse.

Politikk eller butikk? Bordet fanger

Erfaringer fra offentlig eierstyring¹⁰ viser noen av dilemmaene som kan oppstå når man ønsker å styre tjenester etter politiske prioriteringer **etter** at virksomheten er selskapsorganisert. Det er ikke mulig å sikre motstridende hensyn samtidig, men ulike organisasjons- og tilknytningformer gir ulike muligheter. Det er derfor svært viktig å klargjøre muligheter og begrensninger **før** evt selskapsorganisering velges. For å sikre felles forståelse må både den formelle og uformelle dialogen mellom eier og selskap utvikles.

Budsjettprosesser og effektiviseringskrav: Bordet fanger

Selskapsorganisering innebærer at virksomheten til en viss grad skjermes fra resultatkrav som stilles til virksomhet innenfor ordinær organisasjon gjennom de ordinære politisk/administrative styringssystemer (handlingsprogram, resultatavtaler). Når kommunens økonomiske betingelser blir trangere eller ressursbruken prioriteres annerledes kan man innenfor ordinær organisasjon på kort varsel skjerpe resultatkrav og redusere budsjettammer. Overfor selskaper kan ikke kommunen styre direkte, men må gå inn i nye forhandlinger om betaling/driftstilskudd. Dette tar tid. Når virksomheten ikke er konkurranseutsatt, samtidig som kommunen bærer ansvaret for at publikum får tjenesten¹¹, har kommunen en svak forhandlingsposisjon.

Profesjonalitet

Selskapsorganisering krever profesjonalitet både hos eier og selskap, særlig når virksomheten er konkurranseutsatt. Eierstyring og ledelse av selskaper krever næringslivskompetanse. Når eierne er kommuner kreves også som regel kompetanse knyttet til offentlig styring. Næringslivsfolk, lokalpolitikere og offentlige ledere har ofte ulike kulturer og ulike forventninger når det gjelder f.eks. handlefrihet for selskapet, resultatoppfølging og godtgjøring. Det blir viktig å lære av hverandre.

Rollekonflikter

Folkevalgte og politiske organer skal ivareta mange roller. Det er delvis motstridende interesser, forventninger, verdier og mål knyttet til de ulike rollene. De politiske organene skal styre samfunnet, kommuneorganisasjonen og økonomien. De skal ivareta hensynet til borgerne, brukerne, ansatte og selskapene. De er overordnede bestillere og overordnede utførere, både kunder og leverandører. De skal sikre demokratiske beslutninger og offentlig innsyn og samtidig sikre raske beslutninger, effektiv ressursutnyttelse og markedstilpasning. De skal være partipolitikere og eiere. Rollen som eier utøves i spennet mellom samfunnsmessige og bedriftsøkonomiske mål/verdier.

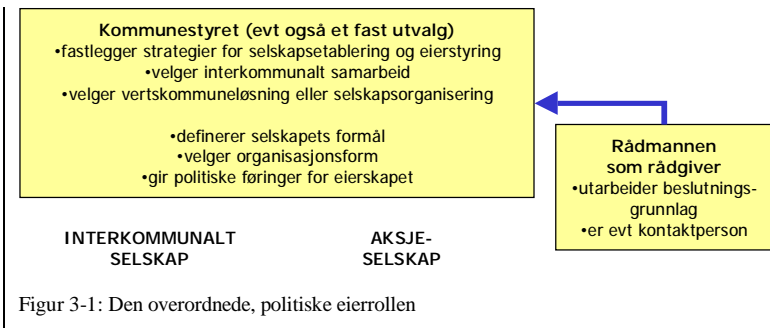
¹⁰ Jf blant annet sykehusene, everkene, posten, NSB, Vinmonopolet, Televerket, NRK.

¹¹ Særlig innenfor teknisk sektor (renovasjon, brannvesen, vannforsyning) har mange kommuner organisert lovbestemt tjenesteyting og forvaltning i selskaper som finansieres gjennom driftstilskudd.

3.2 Overordnet, politisk eierstyring

3.2.1 Rollen utøves av politiske organer

Det er de politiske organene i samarbeidskommunene som fatter de beslutningene som ligger til grunn for utøvelse av kommunenes eierskap. Den overordnede, politiske eierrollen ivaretas først og fremst av **kommunestyret** i den enkelte kommune.



Når kommunen står som eier av selskaper er det formelt sett **kommunestyret** som er eier. Eieransvaret kan ikke delegeres, men beslutningsmyndighet i konkrete saker/typer av saker kan delegeres, sammen med arbeidsoppgaver knyttet til eieransvaret. Ofte er også **formannskapet** eller et annet **fast utvalg** tillagt et spesielt ansvar for **eiersaker**, enten som innstillende organ eller som beslutningsorgan etter generell delegasjonsfullmakt. Øvrige faste utvalg¹² har ikke eierstyring som oppgave.

3.2.2 Selskapene skal bidra til realisering av samfunnsmessige mål

For de politiske organene vil hensynet til innbyggere og brukere (styringsrollen) ha forrang i forhold til hensynet til selskapet (eierrollen). De virkemidlene som ligger til den overordnede, politiske eierrollen skal sikre ivaretagelsen av **samfunnsmessige mål**. Ulike organisasjonsformer gir politiske organer ulike muligheter og virkemidler for politisk innflytelse på beslutninger.

3.2.3 Virkemidler for de politiske organene

Følgende beslutninger / virkemidler for eierstyring faller inn under den overordnede, politiske eierrollen:

Strategi

- Fastlegge kommunens **strategier** for selskapsetablering og eierstyring.
- Beslutte ansvars- og arbeidsdeling i forbindelse med slike saker, derunder **organisering** av oppgaver, **delegasjon** av avgjørelsesmyndighet og **rutiner** for saksbehandling.

Etablering av selskaper

- Beslutte **interkommunalt samarbeid eller separat organisering** av virksomheten – jf kapittel 2.
- Beslutte **ordinær organisering/styring eller selskapsorganisering/eierstyring** av virksomheten – jf kapittel 2.
- Velge **organisasjonsform** for virksomheten (evt revurdere organisasjonsform) – jf kapittel 2.
- Definere eierskapets **formål** (= selskapets formål). Selskapets / eierskapets formål er **det viktigste styringssignalet** fra eiers side, og bør angis klart og mest mulig entydig. For selskap med en ren forretningsmessig målsetning, vil målet være høyest mulig avkastning over tid. Når kommunen er eier, vil kommunestyrene oftest forutsette at selskapet først og fremst skal bidra til å oppfylle nærmere definerte politiske / samfunnsmessige mål, dernest at selskapet skal drives mest mulig forretningsmessig og effektivt – for å redusere kommunens kostnader til tjenesteyting overfor brukerne. Den økonomiske gevinsten kan gi reduserte offentlige utgifter og/eller frigjøre midler til andre formål. Selskapets formål nedfelles i selskapsavtalen (IKS) eller vedtektene (AS).

¹² Hovedutvalg / sektorutvalg med politisk ansvar for kommunens tjenester til innbyggerne.

Eierstyring av det enkelte selskap – selskapsaker

- Fatte **beslutning** i saker angående selskapet som må avgjøres av politiske organer. Dette vil være saker av **overordnet/strategisk betydning**, f.eks. avvikling / restrukturering av selskaper, endring av selskapsform.
- Gi **politiske føringer** om stemmegivning i **selskapsorganer** (representantskap/generalforsamling, styre eller daglig leder) i saker hvor **eieravklaring på politisk nivå er forutsatt** i forskrift, vedtekter, eierstrategi el.l..
- Gi **politiske føringer** om stemmegivning i **selskapsorganer** (spesielt i representantskap / generalforsamling) i saker hvor **eieravklaring på politisk nivå er ønskelig** på grunn av sakens størrelse, kompleksitet, konsekvenser osv. Hvilke saker som er "politisk interessante" er det ikke mulig å avgrense entydig. Representantskapets leder har plikt til å sjekke ut om en sak bør avklares på politisk nivå før representantskapsbehandling, og kan selv be om slik avklaring. Rådmannen og/eller politiske organer kan også ta initiativ.

3.2.4 Administrativ bistand til den overordnede, politiske eierrollen

Rådmannen legger frem beslutningsgrunnlag til politisk behandling

Rådmannen har som **rådgiver** for kommunens politiske organer ansvar for å legge frem **beslutningsgrunnlag** også om saker som gjelder selskaper. Beslutningsgrunnlag legges frem i form av saksfremlegg med forslag til vedtak. Blant de saker rådmannen legger frem for kommunestyret til politisk behandling kan nevnes:

- Forslag angående eierstrategi / organisering av oppgaver knyttet til eierskap.
- Forslag om konkurranseutsetting og selskapsorganisering som virkemiddel for effektivisering.
- Konkrete forslag om etablering av foretak og selskaper, med råd om evt interkommunalt samarbeid, organisasjonsform og formål (og andre vedtektsbestemmelser). Dette skjer gjerne i forbindelse med konkurranseutsetting av kommunale tjenester, og/eller etablering av interkommunalt samarbeid med forretningsmessig preg.
- Konkrete forslag om avvikling/restrukturering av foretak og selskaper.
- Forslag angående hvilke føringer kommunestyrene skal legge på stemmegivning til sin(e) representant(er) i selskapenes eierorganer og styrer.

Rådmannen kan utpeke kontaktperson mellom selskapet og de politiske organene

En forutsetning for ivaretagelse av rådmannens rådgiverrolle overfor politisk nivå er at rådmannen får relevant **informasjon** om foretakene / selskapene. Dette kan sikres ved at rådmannen utpeker en **kontaktperson** for hvert selskap¹³. Kontaktpersonens oppgave vil være å sikre informasjonsflyt mellom selskapet (styret, daglig leder) og de kommunale organene, for å sikre at disse får grunnlag for å gi nødvendige føringer. Kontaktpersonen får tilsendt alle sakspapirer.

3.2.5 Samordning mellom eierkommunene

Når flere kommuner er eiere kan det i noen tilfelle være behov for samordning av overordnede politiske styringssignaler. Når slike initiativ blir fremmet av en eller flere eierkommuner, avklares videre saksgang mellom kommunene. Rådmennene bør så vidt mulig fremme identiske beslutningsgrunnlag overfor sine respektive politiske organer, evt kan også forslag til vedtak samordnes.

¹³ F.eks. en kommunalsjef eller fagsjef for det relevante tjenestoområdet.

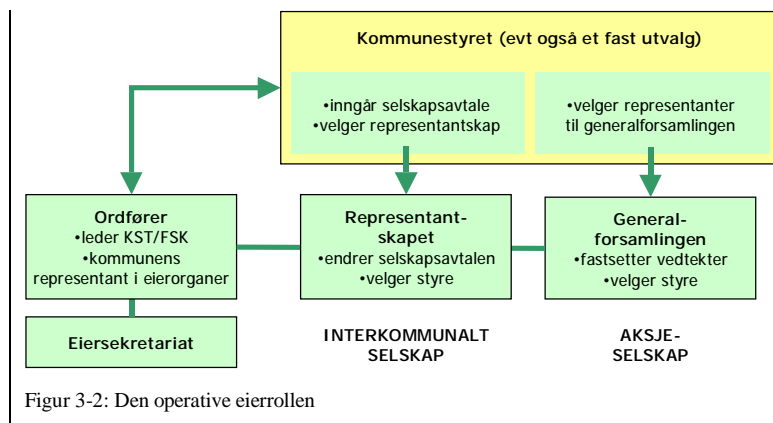
3.3 Operativ eierstyring

3.3.1 Rollen utøves av politiske organer og selskapenes eierorganer

Den operative eierrollen ivaretas dels av **politiske organer** med ansvar for eiersaker, dels av selskapenes **eierorganer**, som er

- **representantskapet** i interkommunale selskaper, og
- **generalforsamlingen** i aksjeselskaper.

Representantskapet / generalforsamlingen er de **lovbestemte organer for utøvelse av eiermyndighet** som ikke eksplisitt skal utøves av politiske organer.



Figur 3-2: Den operative eierrollen

Ordfører spiller en sentral rolle i kommunens operative eierstyring, som bindeledd mellom de politiske organene (hvor ordfører er leder) og selskapenes eierorganer (hvor ordfører ofte representerer kommunen).

Eierstyring utøves både **formelt** gjennom vedtak i eierorganene, og **uformelt** gjennom løpende dialog mellom eier og selskap om viktige saker.

Representantskapet

Hver deltakerkommune skal ha minst ett medlem i representantskapet. Til representantskap velges oftest **politikere**, f.eks. ordfører eller flere representanter fordelt etter partienes styrkeforhold i kommunestyret.

Representantskapet er øverste myndighet i det interkommunale selskapet. Representantskapet kan treffe vedtak som binder styret, og det kan omgjøre vedtak som styret har truffet. Loven legger en rekke særlige forvaltningsoppgaver til representantskapet, bl.a. fastsetting av regnskap, budsjett, økonomiplan og valg av revisor, samt vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre større kapitalinvesteringer, og vedtak om å foreta investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne. I selskapsavtalen kan det dessuten fastsettes at visse saker som ellers hører innunder styrets forvaltningsmyndighet, må godkjennes av representantskapet.

Samlet sett gir disse bestemmelsene deltakerkommunene **større innflytelse** over forvaltningen av et interkommunalt selskap enn det aksjeloven gir dem i et aksjeselskap. Denne merinnflytelsen har først og fremst sammenheng med de deltakende kommuners ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser.

Generalforsamlingen

Hver deltakerkommune møter med én representant med særskilt fullmakt¹⁴. Som regel er dette **ordføreren**.

Generalforsamlingen er øverste myndighet i aksjeselskapet. Eiermyndigheten i aksjeselskap **må** utøves gjennom generalforsamlingen. Utenfor generalforsamlingen har eierne ingen direkte myndighet i selskapet¹⁵. Kommunen som aksjeeier kan ikke gi pålegg til selskapets styre uten at dette skjer i form

¹⁴ Vedtaket kan være del av et generelt fullmaktsvedtak eller fattes i forbindelse med behandling av sak om opprettelse av det enkelte selskap.

¹⁵ Eier kan imidlertid velges som medlem av styret, jf neste kapittel.

av en beslutning fra generalforsamlingen¹⁶. I generalforsamlingen kan kommunen gjennom vedtekter, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig ledelse av selskapet. Det er generalforsamlingen som velger styret.

Kommunestyret kan før generalforsamlingen avholdes treffe vedtak som binder opp representantens stemmegivning på generalforsamlingen. **Aksjonæravtaler** nyttes ofte dersom et samarbeid mellom flere kommuner eller mellom kommuner og private organiseres som et aksjeselskap. Aksjonæravtalen regulerer ulike eierspørsmål, så som stemmeretten på generalforsamlingen, regulering av aksjeeierkretsen, fordeling av styreplasser, innsynsrett, innskuddsplikt, mv.

3.3.2 Eier skal praktisere "det gode eierskapet"

For de politiske organene er selskapet et virkemiddel til realisering av samfunnsmessige mål. Samtidig plikter eier å gi selskapet en best mulig markedsposisjon og gode muligheter for utvikling og vekst. Utfordringen for den operative eierrollen er å praktisere "det gode eierskapet": Å bruke eiers virkemidler til å ivareta eieransvaret på en måte som **gagner både eier og selskap**.

3.3.3 Virkemidler for eierstyring

Følgende beslutninger / virkemidler for eierstyring faller inn under den operative eierrollen:

- Fastsette og evt endre **vedtekter** (AS) / inngå og evt endre **selskapsavtale** (IKS). Fastsetting av vedtekter / selskapsavtale er – ved siden av styreutnevning – **det viktigste av eiers styringsvirkemidler**. Følgende elementer inngår alltid i vedtektene / selskapsavtalen: Navnet på selskapet, selskapets **formål**, selskapets forretningskontor (geografisk sted), antall representantskapsmedlemmer (IKS), antall styremedlemmer og annet (for eksempel bestemmelser om fullmakter til representantskap, styre og daglig leder). **Selskapsavtale** fastsettes av **kommunestyret**, men kan endres av representantskapet. **Vedtekter** for aksjeselskap fastsettes av **generalforsamlingen**, men kommunestyret kan før generalforsamlingen treffe vedtak som binder opp stemmegivningen til sin representant til generalforsamlingen.
- Utnevne og evt skifte ut **styre** og **styreleder** for selskapet. Utnevning av styre er – ved siden av fastsetting av vedtekter – **det viktigste av eiers styringsvirkemidler**¹⁷.

Eiers ansvar i forbindelse med styreoppnevning er særlig å sikre profesjonalitet i styret og å evaluere styret og styrets virksomhet.

Både i aksjeselskaper og interkommunale selskaper er det **selskapets eierorganer** som utnevner styre. Kommunestyret kan imidlertid før generalforsamlingen/representantskapsmøtet treffe vedtak som binder opp stemmegivningen til sin(e) representant(er). Kommunestyret kan gi forslagsrett/-plikt gjennom vedtektsbestemmelser.

- Behandle **selskapsaker**. Noen saker må behandles politisk, jf kapittel 3.2. Øvrige saker angående selskapet avgjøres av selskapsorganene. Hvilke saker som behandles/avgjøres hvor fastsettes i kommunens eierstrategi eller selskapsavtale/vedtekter.
- Sikre **forutsigbarhet** for virksomheten. Forutsigbarhet og langsiktig perspektiv i eiers styringssignaler og rammebetingelser er en forutsetning for selskapets muligheter for effektiv drift. Eier må først og fremst sette økonomiske rammer tilpasset selskapets virksomhet og situasjon¹⁸, sikre klare ansvarsforhold og ryddighet i kommunikasjon med selskapet, og utnevne styre med kompetanse tilpasset selskapets virksomhet og som kan forventes å ivareta eiers interesser, jf eget punkt.

¹⁶ Den uformelle kontakten mellom eier og styre er viktig. Styret vil alltid være lydhørt overfor eiers signaler. Men formelle pålegg fra eier må gis i generalforsamlingen.

¹⁷ NB! Kommunestyret oppnevner medlemmer til styrene for mange virksomheter hvor kommunen ikke er eier. Slik styreoppnevning er et virkemiddel for ordinær politisk styring, ikke eierstyring.

¹⁸ NB! Det er viktig å skille mellom finansiering av kommunale tjenester og finansiering av kommunalt eide foretak / selskaper. Selskapene er ikke underlagt kommunale budsjettprosesser.

- Følge opp selskapets **resultater**. Selskapet skal bidra til oppnåelse av eiers mål. Dersom dette ikke skjer har ikke eierskapet noen hensikt. Eier må stille krav til avkastning / annen måloppnåelse, ha kompetanse / rutiner for å evaluere virksomhetens måloppnåelse, og ha kompetanse / rutiner / fullmakter som sikrer at eierskapsaker håndteres ryddig, raskt og med tilstrekkelig kvalitet (forsvarlige og uavhengige beslutningsgrunnlag). Den grunnleggende kontrollformen kommunen har som eier er gjennomgangen av selskapenes årsoppgjør. I løpet av året bør det for øvrig være en dialog mellom eier og virksomheten om saker som anses viktige og prinsipielle for kommunen. Denne kontakten må være særlig tett dersom selskapet helt eller delvis iverksetter og utfører sentrale politiske vedtak.
- Sikre **god dialog** mellom eier og selskap. Eier må følge de **formelle spillereglene/styringsmekanismene** som gjelder for hver enkelt organisasjonsform. Når kommunen som eier har fastsatt målene, bl.a. formålet for virksomheten, skal eier begrense seg til **overordnet styring**. Både eier og styre (særlig styreleder) har ansvar for å etablere og opprettholde en **god dialog mellom eier og selskap**. En god dialog sikres bl.a. gjennom klare og gode signaler, god kvalitet på rapporter og styringsdokumenter, god informasjonsflyt, tillit og lojalitet mellom eier og styre. Eier bør følge opp selskapet og styret på en **aktiv** måte, for å sikre at selskapet bidrar til å oppnå de mål eier har med selskapet. Dersom selskapet eller styret ikke fungerer som ønsket, må eier om nødvendig bytte ut hele eller deler av styret, omstrukturere eller legge ned selskapet. En nærmere vurdering av eierskapets formål, markedssituasjonen, selskapets verdiskapning og andre momenter kan tilsi endring i organisasjonsform. Det er viktig at selskaper ikke får "seile sin egen sjø" når de først er etablert. Selv om eierstyring tar andre former enn direkte politisk styring må kommunestyret som eier følge opp selskapenes måloppnåelse like tett som kommunestyret som politisk myndighet følger opp måloppnåelse i ordinær organisasjon.

3.3.4 Administrativ bistand til den operative eierrollen

Ordfører har et spesielt ansvar

Ordførerne i hver kommune har et spesielt ansvar for samordnet og helhetlig håndtering av kommunens eierstyring.

Beslutningsgrunnlag til selskapenes eierorganer

Rådmannen har en rådgiverrolle overfor de politiske organene (jf kapittel 3.2), men har ikke noen tilsvarende rolle i forhold til **selskapenes eierorganer**. Beslutningsgrunnlag til representantskap / generalforsamling legges enten frem av den enkelte eier eller (oftest) av styret i det aktuelle selskapet. Ofte kan det være aktuelt for ordførerne å rådføre seg med "sine" rådmenn i forkant av representantskapsmøter.

Valgkomiteen/ordføreren/lederen av representantskapet kan om ønskelig innhente bistand fra rådmannen når det gjelder vurdering av kandidater/kompetanse i forbindelse med valg/utskiftning av styre / styremedlemmer. Ved rekruttering av styremedlemmer fra administrasjonen er det vanlig å overlate til rådmennene å fremme forslag til styremedlemmer.

Øremerket administrativ bistand

Dersom kommunen har omfattende eierengasjementer kan det være behov for øremerket administrativ bistand til dette (eierskapssekretariat). Stikkord for kompetanse / oppgaver:

- Saksbehandling angående eiers krav til og oppfølging av resultater og verdiutvikling i selskapene, derunder avkastning, utbytte / underskudd og investeringer.
- Saksbehandling angående avvikling og redefinering kommunens eierinteresser ved endrede rammebetingelser, derunder kjøp/salg av aksjer, sammenslåing/deling av selskaper/foretak.
- Rutiner knyttet til eiers behandling av foretakenes / selskapenes budsjett, regnskap og årsberetning.
- Tilbud om kompetanseutvikling for styremedlemmer.
- Forslag til (utskiftning av) styremedlemmer.
- Forslag til (endring av) vedtekter / selskapsavtale.

Enkelte problemstillinger relatert til eierskap krever spesiell kompetanse som ofte må kjøpes av eksterne konsulenter. Eksempler på dette kan være

- fastsettelse av åpningsbalanse for nye selskaper,
- kjøp og salg av aksjer/andeler,
- avvikling av selskaper,
- deleierskap,
- vedtektsendringer,
- aksjonæravtaler.

3.3.5 Samordning mellom eierkommunene

Når flere kommuner er eiere kan det i noen tilfelle være behov for samordning av standpunkt for de ulike kommunenes representanter i eierorganer. Leder av representantskapet for det aktuelle selskapet kan ta initiativ til samordningsmøter før representantskapsmøtet. Slike møter innarbeides evt i selskapets styringskalender. Tilsvarende kan leder av representantskapet ta initiativ til utredning av eiersaker.

Interkommunal organisering av administrativ bistand til operativ eierstyring av interkommunale selskaper (felles eiersekretariat, felles "holdingselskap") er lite aktuelt. Det ville kreve felles eierstrategi, felles interesser og fravær av konkurranse mellom kommunene.

Kompetanseutvikling

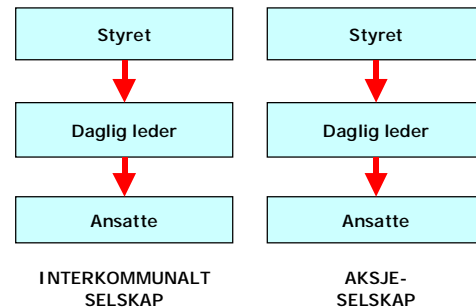
Kommunene bør samarbeide om kompetanseutvikling innenfor operativ eierstyring. Regionrådet for Drammensregionen arrangerer annet hvert år et seminar for ordførere og representantskapsmedlemmer for å sikre god rolleforståelse og utvikling av godt eierskap.

4 Styret og daglig leder

4.1 Styret

Både i interkommunale selskaper og aksjeselskaper har **styret** det overordnede ansvar for forvaltningen av selskapet. Myndigheten må utøves i samsvar med lovgivningen, selskapets formål, selskapsavtale / vedtekter, samt eventuelle instruksjoner fra representantskap / generalforsamling.

Styrerollen ivaretas av **styremedlemmer oppnevnt av eier**. Rekruttering, sammensetning og utskiftning av styret er et av de viktigste virkemidlene for eierstyring, jf kap 3.3.



Figur 4-1: Styret og daglig leder

4.1.1 Rekruttering / sammensetning av styret

Riktig sammensetning av selskapsstyrene er meget viktig både for selskapene selv og for utøvelse av kommunens eierstyring. Styresammensetningen bør samlet sett gi den ønskede kompetanse og kunnskap ut fra kommunens formål med eierskapet og virksomhetsområdet og de utfordringer selskapet står overfor. Ved valg av styremedlemmer er det viktig å klargjøre forventningene til styrene som kollegium og hvilke krav som bør gjelde både til **kompetanse, kapasitet** og **mangfold**. Rollefordelingen mellom eier og selve virksomheten legger et betydelig **ansvar** på de enkelte styrene. Godtgjørings- og insentivordninger kan være et virkemiddel for å tiltrekke ønsket kompetanse.

Ekstern rekruttering: Fra næringslivet

Styring og drift av selskaper hører ikke til kommunens "kjernekompetanse". Verken medlemmer av politiske organer eller administrative ledere rekrutteres på grunnlag av denne type kvalifikasjoner. Spesifikk styrekompetanse og økonomisk / forretningskompetanse finnes i større omfang utenfor kommunen enn innenfor. Det vil derfor være naturlig for kommunestyret som eier å rekruttere mange styremedlemmer fra **næringslivet**, særlig når virksomhetens målsetting er av forretningsmessig art. Styrer i interkommunale selskaper kan være en god arena for utvikling av offentlig – privat samarbeid og gjensidig læring.

Ekstern rekruttering: Rekruttering fra offentlig virksomhet

Nødvendig "kommunalkunnskap" – fagkompetanse, kunnskap om kommunale tjenester og kommunal styring – kan hentes inn i styret gjennom rekruttering av styremedlemmer fra **andre kommuner** eller **annen offentlig virksomhet**. Det er heller ikke noe i veien for å rekruttere **tidligere ansatte** i egen kommune.

Intern rekruttering: Fra politiske organer

Når eier rekrutterer **medlemmer av politiske organer** til styrer for selskaper vil politikernes **generelle** kompetanse legges til grunn – derunder kjennskap og tilslutning til kommunens overordnede mål for samfunn og tjenesteyting og til målene for eierskapet (selskapets formål), kunnskaper om kommunal styring og tjenester, samt faglig og forretningsmessig kompetanse knyttet til politikernes yrke og sivile roller for øvrig.

Politisk styring av samfunn og tjenesteyting på den ene siden, og forretningsmessig ledelse av foretak / selskaper på den andre siden innebærer ulike krav, og kan i enkelte situasjoner innebære **rollekonflikt**. Å kombinere politiske verv og styreverv i foretak og selskaper krever god **rolleforståelse** og evne til å "skifte hatter" hos de som rekrutteres.

Intern rekruttering: Fra den kommunale organisasjon

Når eier rekrutterer kommunale ledere eller ansatte til styrer for selskaper vil deres **faglige** og **administrative** kompetanse legges til grunn – derunder kjennskap og tilslutning til kommunens overordnede mål for samfunn og tjenesteyting og til målene for eierskapet (selskapets formål).

Ivaretagelse av en kommunal stilling med rapportering til rådmannen på den ene siden, og forretningsmessig ledelse av et selskap med rapportering til eierorganer på den andre siden innebærer ulike krav, og kan i enkelte situasjoner innebærer **rollekonflikt**. Å kombinere ansettelsesforhold og styreverv i selskaper krever god **rolleforståelse** og evne til å "skifte hatter" hos dem som rekrutteres.

4.1.2 Styrets rolle og fullmakter (oppgaver og ansvar)

Styrets oppgaver er

- **Strategisk ledelse av selskapet**

Styret skal ivareta den strategiske ledelsen av selskapet innenfor de rammene som er gitt av eieren. I denne rollen bør styret ta føringen i diskusjonen om strategiske veivalg for selskapet og være i dialog med ledelsen om slike saker. Mer generelt kan et kompetent styre være en viktig diskusjonspartner og støttespiller for virksomhetens ledelse. Samtidig må styret kontrollere ledelsens arbeid ut fra gitte målsettinger, og styret må derfor også ha en uavhengig rolle i forhold til ledelsen. Styret må i forlengelsen av kontrollfunksjonen vurdere selskapets ledelse og utskiftninger i denne.

- **Plan for eget arbeid**

Styrelederen har et særlig ansvar for å sikre at arbeidet i styret fungerer godt. Det bør lages en årsplan og legges opp til en møtefrekvens som sikrer at styret kan ivareta sine funksjoner. En slik årsplan bør inneholde rom for å diskutere strategiske spørsmål.

- **Aktivt arbeid med egen kompetanseutvikling**

Styrelederen bør tilrettelegge for at styrets samlede kompetanse utnyttes på en best mulig måte. Eier bør legge vekt på utvelgelsen av styremedlemmer, og at de egenskapene styre-medlemmene tar med seg inn i sine posisjoner er sentrale og relevante for virksomheten. Styret bør imidlertid selv sørge for at styremedlemmenes kompetanse om styrets arbeid heves gjennom ulike utviklingstiltak. Dette gjelder både de som er valgt av eier(ne) og medlemmer valgt av og blant de ansatte.

- **Dialog mellom selskap og eier**

Både eier og styre (særlig styreleder) har ansvar for å etablere og opprettholde en god dialog mellom eier og selskap. En god dialog sikres bl.a. gjennom klare og gode signaler, god kvalitet på rapporter og styringsdokumenter, god informasjonsflyt, tillit og lojalitet mellom eier og styre.

Personlig ansvar og styreforsikring

Medlemmene i styret for aksjeselskaper skal i eget navn og på eget ansvar ta standpunkt til saker som behandles i styret. Et styremedlem kan pådra seg et **personlig erstatningsansvar** overfor selskapet og andre etter aksjelovens § 17-1. *Dette innebærer at et styremedlem som er folkevalgt eller ansatt i kommunen ikke unngår det personlige ansvaret selv om hun/han mener å handle på instruks fra overordnet leder/organ.* Selskapet kan tegne **styreforsikring** som dekker styremedlemmenes personlige erstatningsansvar etter aksjeloven. Kommunen som eier bør ha en policy angående evt styreforsikring.

Styrehonorar

Det er representantskapet/generalforsamlingen som fastsetter evt styrehonorar, men kommunens policy angående økonomisk godtgjøring til styreverv / styremedlemmer i selskaper bør fastsettes politisk.

Økonomiske insentivordninger kan være et viktig rekrutteringsvirkemiddel dersom kommunen ønsker å bringe inn kompetanse fra næringslivet. Eventuelle insentivordninger bør utformes slik at de

- fremmer måloppnåelse i selskapene,
- fremstår som konkurransedyktige i forhold til andre sammenliknbare selskaper,
- fremstår som rimelige i forhold til styrets ansvar¹⁹ og kompetanse.

I kommunalt eide selskaper fastsettes ofte styrehonorar med et sideblikk til godtgjøring til medlemmer av politiske styreverv, råd og utvalg²⁰. Noen ganger inngår plasser i representantskap og styreverv i den vanlige "kabal" for fordeling av politiske verv etter hvert kommunestyrevalg.

¹⁹ Jf bl.a. virksomhetens størrelse, verdi og organisasjonsform.

Det er imidlertid vanskelig å sammenlikne de to typene av ansvar. De politiske organene har et mer **kollektivt** ansvar, mens ansvaret i selskapsstyrene er **personlig**. Medlemmene av de politiske organene stilles først og fremst til ansvar **politisk**, mens styremedlemmene stilles til ansvar **juridisk**. Mens de politiske organene har et samfunnsmessig, forvaltningsmessig og økonomisk ansvar, har selskapsstyrene et forretningsmessig og økonomisk ansvar. Medlemmene av selskapsstyrene skal arbeide for felles mål, mens medlemmene av de politiske organene har ulike og til dels motstridende mål for samfunnet. De politiske organene har ofte ansvar for store, varierte virksomheter, mens selskapsstyrene har ansvaret for mindre, mer enhetlige virksomheter. Selskapsstyrene har hovedfokus på inntjening, mens de politiske utvalgene har hovedfokus på prioritering av ressurser mellom formål.

4.1.3 Administrativ bistand til styret

Rådmannen har ikke instruksjonsmyndighet overfor selskapet

En tydelig forskjell mellom ordinær organisering og selskapsorganisering er forholdet mellom rådmannen og selskapet. Eierstyring er et alternativ til ordinær styring av kommunal virksomhet gjennom rådmannen og lederlinjen under rådmannen. Rådmannen har **ikke instruksjonsmyndighet** overfor styret eller daglig leder.

Daglig leder er styrets sekretær

I tillegg til ansvaret for bedriftsledelsen, har daglig leder ansvaret for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag til styret, og fungerer som styrets sekretær. Daglig leder har også ansvar for nødvendig kommunikasjon mellom selskapet og eier (evt via kontaktperson).

Selskaper kan kjøpe tjenester av eierkommunene

Den kompetanse som er nødvendig for ledelse og drift av selskapet skal normalt være å finne innenfor selskapets egen organisasjon. Det er imidlertid ikke noe i veien for at selskaper kjøper administrative drifts- og/eller rådgivningstjenester av organisasjonsheter innenfor eierkommunenes ordinære organisasjon, eller av andre selskaper.

4.1.4 Samordning mellom eierkommunene

Styresammensetning

Når flere kommuner er eiere kan det være behov for samordning av standpunkter angående signaler til representantskapet / generalforsamlingen om prinsipper for sammensetning av styret. F.eks. kan det være hensiktsmessig at kommunene på forhånd er enige om evt interne styremedlemmer skal rekrutteres fra politiske organer eller fra administrasjonen.

Kompetanseutvikling

Kommunene bør samarbeide om kompetanseutvikling innenfor eierstyring. Regionrådet for Drammensregionen arrangerer annet hvert år et seminar for styrer og daglige ledere for å sikre god rolleforståelse og utvikling av god eierstyring og selskapsledelse.

4.2 Daglig leder

Daglig leder er bedriftsleder og sekretær for styret. Som bedriftsleder har daglig leder en mer selvstendig rolle / et større ansvar i forhold til styret for selskapet enn (virksomhets)ledere innenfor ordinær organisasjon har i forhold til politiske organer. Daglig leder ansettes av styret og rapporterer til styret. Kommunen som eier kan ha en policy angående økonomisk godtgjøring til daglig leder i selskaper. Dersom man ønsker å rekruttere fra næringslivet kan økonomiske insentivordninger være et viktig virkemiddel.

Rollen som daglig leder drøftes ikke nærmere innenfor rammen av denne utredningen.

²⁰ Her får medlemmene gjerne en fast årlig godtgjøring samt godtgjøring for hvert møte. I tillegg kompenseres utgifter til skyss, barnevakt mv. Fast godtgjøring til medlemmer av politiske organer fastsettes som regel etter hvor stor arbeidsbyrden for den enkelte er, mens møtgodtgjøringen er lik for alle typer utvalg/møter.

5 Rutinebeskrivelse

Det er umulig å gi en presis beskrivelse av rutiner for saksbehandling av alle typer eier- og selskaps-saker. Her beskrives behandling av en **selskaps sak** i et **interkommunalt selskap (IKS)**. Bare **for-melle ledd** i saksgangen er beskrevet. Uformell muntlig og skriftlig kommunikasjon om saken kommer i tillegg.

- 1 Daglig leder, styret eller representantskapet tar initiativ til saken.
- 2 Daglig leder legger frem beslutningsgrunnlag med forslag til vedtak, utarbeidet av daglig leder eller andre i selskapets administrasjon, evt med bistand fra eksternt konsulent.

Når det er tatt initiativ til politisk avklaring av eierstandpunkt i formannskap / kommunestyre: <ol style="list-style-type: none">a) Rådmannen legger frem beslutningsgrunnlag med forslag til vedtak.b) Kommunestyret og/eller formannskapet behandler saken og fatter vedtak.c) Utskrift av saken og vedtaket ekspederes til daglig leder, og følger saken under den videre behandling.
--
- 3 Saken sendes medlemmer og varamedlemmer i styret samt kontaktpersonen(e) i deltakerkommunene og evt eiersekretariat.
 - 3.1 Rådmannen eller styret tar evt initiativ til politisk avklaring av eierstandpunkt i formannskap / kommunestyre før videre behandling.
- 4 Styret behandler saken og fatter vedtak / avgir innstilling. Daglig leder er styrets sekretær.
- 5 Utskrift av styrets møtebok sendes medlemmer og varamedlemmer i styret samt kontaktpersonen(e) i deltakerkommunene og evt eiersekretariat.
- 6 Saken, med utskrift av styrets møtebok, sendes medlemmer og varamedlemmer i representantskapet samt kontaktpersonene i deltakerkommunene og evt eiersekretariat.
 - 6.1 Representantskapets leder tar evt initiativ til politisk avklaring av eierstandpunkt i formannskap / kommunestyre før videre behandling.
 - 6.2 Representantskapets leder vurderer behovet for og tar evt initiativ til samordningsmøte mellom eierne før representantskapsmøtet.
 - 6.3 Evt samordningsmøte mellom eierne.
- 7 Representantskapet behandler saken og fatter vedtak. Daglig leder er representantskapets sekretær.
 - 7.1 Representantskapet tar evt initiativ til politisk avklaring av eierstandpunkt i formannskap / kommunestyre før videre behandling.
- 8 Utskrift av representantskapets møtebok sendes medlemmer og varamedlemmer i styret samt kontaktpersonene i deltakerkommunene og evt eiersekretariat.
- 9 Daglig leder følger opp vedtaket.