

KS Eierforum

Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak



Forord

Det har vært en jevn økning i antall selskaper i kommune-Norge, og det er ingen tall som tyder på at denne trenden verken stagnerer eller reverseres. Når kommuner i økende grad benytter utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter og foretak, innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter og innhold i forhold til den tradisjonelle forvaltningsstyringen.

KS Eierforum ble initiert av KS Sentralstyre våren 2007 og skal være et kompetansenettverk for offentlig utøvelse av eierskap i kommunal sektor. Målet er å utvikle et kompetent og aktivt eierskap hos norske kommuner og fylkeskommuner, til beste for befolkningen og de selskap disse er eiere i. Eierforumet skal også på eget initiativ, være en pådriver for best mulig rammebetingelser når det gjelder eierskap. Dette er ikke minst viktig innenfor sektorer som energi og renovasjon. Se for øvrig www.eierforum.no for aktiviteter og møteplasser

KS Eierforum mener at et aktivt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av de samlede verdier og har direkte konsekvenser for selskapene, deres disponeringer og deres markedsposisjon. Samtidig vil et aktivt eierskap gi viktige signaleffekter overfor omverden og styrke kommunens/fylkeskommunens omdømme.

For private og statlige børsnoterte selskaper har man allerede utgitt normregler for eierstyring og selskapsledelse for å klargjøre rolledeling utover det som er lovregulert i selskapslovgivningen. Her bruker man anbefalinger som en rettesnor, og hvor budskapet er "comply or explain" - gjør som anbefalingene sier, eller begrunn hvorfor man i det enkelte tilfelle ikke kan følge anbefalingene.

Dette er en måte å sikre både interesse, kompetanse og som grunnlag for eierstyring av selskapene som kommunesektoren kan lære mye av. Vi har derfor lagt denne formen til grunn for våre anbefalinger, tilpasset kommunal sektor. Fordelen med slike normregler er at de kan uttrykkes lettfattelig og være mer praktisk vinklet, samtidig som det kan tas høyde for individuelle vurderinger i større grad enn en lovregulering kan ivareta. Dette er ikke minst nødvendig med tanke på den varierte selskapsporteføljen som ligger i kommunal sektor.

Anbefalingene som er gitt vil bli jevnlig revidert og utvidet ettersom det er behov for det. De dekker i utgangspunktet områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis, eller hvor hver enkelt eier må nedsette noen prinsipper og etablere samhandlingsmønstre for å forankre nødvendig eierstyring for kommunens samlede eierskap.

Lykke til med eierskapsdebatten!

KS Eierforum
19.11.2007

Rolf Erling Andersen, ordfører Skien
Styreleder

Styremedlemmer:

Henning Warloe, finansbyråd Bergen kommune
Brit Nilsson Edland, rådmann Time kommune
Per Arne Olsen, ordfører Tønsberg kommune
Kristine Jørstad Bock, ordfører Hammerfest kommune
Øystein Sagelvmø, fagsjef byrådsavdeling for finans og utvikling, Oslo kommune
Per-Olav Lauvstad, fylkestingsmedlem, Akershus fylkeskommune

Innholdsfortegnelse

Forord	2
1. Innledning – om selskapsformer i kommunal sektor	4
2. anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll	6
Nr. 1 Obligatorisk opplæring av folkevalgte.....	6
Nr. 2 Utarbeidelse av eierskapsmeldinger.....	6
No 3 Utarbeidelse og revidering av formål og selskapsstrategi.....	7
Nr 4 Vurderinger og valg av selskapsform	7
Nr. 5 Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet	8
Nr 6 Plan for selskaps- og forvaltningskontroll i eierskapsmelding	8
Nr 7 Sammensetning av eierorgan	9
Nr 8 Gjennomføring av eiermøter	9
Nr 9 Valgkomite for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper	10
Nr 10 Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene.....	10
Nr 11 Styresammensetning i konsernmodell	11
Nr 12 Oppnevning av vararepresentanter	11
Nr 13 Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene.....	11
Nr 14 Kjønnrepresentasjon i styrene	13
Nr 15 Godtgjøring til styremedlemmer	13
Link til relevant litteratur/lov:	Feil! Bokmerke er ikke definert.

1. Innledning – om selskapsformer i kommunal sektor

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig, enten som del av kommunen som juridisk person eller som et selvstendig rettssubjekt. Pr januar 2007 var det registrert 2.300 selskaper med helt eller delvis kommunalt eierskap. De kommunale selskapene dekker et vidt spekter av virksomheter. Hovedvekten av selskapene opererer innenfor eiendom, næringsutvikling og energi. Det er også et betydelig antall bedrifter som driver innenfor renovasjon, bompengefinansiert veianlegg, revisjon, og andre offentlige administrasjonstjenester som brann- og redning, arkiv- og museumsdrift, legevakt/forebyggende helsetjenester og Pedagogisk Psykologisk Tjeneste. Sist er det et betydelig antall arbeidsmarkedsbedrifter, såkalte ASVO-bedrifter. Havner er særskilt regulert gjennom havneloven, hvor det er fastsatt egne regler om havnestyret og dets myndighet, samt bestemmelser om havnekassen, som gjelder uavhengig av hvilken selskapsform som benyttes. Kommunale pensjonskasser er også selvstendige rettssubjekter. Kassenes midler holdes atskilt fra kommunenes midler. I utgangspunktet er pensjonskassene selveiende stiftelser, men stiftelseslovgivningen gjelder ikke.

Det er betydelige verdier som forvaltes innenfor de kommunale selskapene. For 2007, var de samlede driftsinntektene for selskapene på over 81 milliarder kroner¹.

Det er i hovedsak tre muligheter som er aktuelle for kommunene og fylkeskommunene ved utskilling av virksomhet, og som denne anbefalingen tar utgangspunkt i: Lov om aksjeselskap, lov om interkommunale selskaper og kommunelovens Kap 11(foretak). Der kommunen ønsker å skille ut virksomheten i selvstendige rettssubjekter, er det i praksis aksjeselskap og interkommunale selskaper som er aktuelle²:

1. Et *aksjeselskap* kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. 70 % av de registrerte selskapene er organisert som hel- og deleide aksjeselskaper.

2. Et *interkommunalt selskap* kan derimot bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet. 20 % av de registrerte selskapene er organisert som interkommunalt selskap.

For begge disse selskapsformene, stilles det krav til styring gjennom etablering av formelle *styringsorganer* som sikrer selskapene den nødvendige autonomi for å fungere som selvstendige rettssubjekter. Kommunestyret overfører myndighet til å utøve styringen til *eierorganet*. I tråd med denne delegasjon av myndighet, skal kommunestyret gi eierorganet de nødvendige politiske fullmakter og rammebetingelser til å utøve eierskapet i tråd med det politiske flertallets ambisjoner.

3. Der kommunen/fylkeskommune ønsker å gi virksomheten en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen, kan den etablere et styre etter kommunelovens kapittel 11, som et *kommunalt/fylkeskommunalt foretak*. Foretaket er ikke en egen juridisk person, men del av kommunen/fylkeskommunen som rettssubjekt og kommunen hefter for foretakets forpliktelse. Et

¹ Foretaksregisteret, januar 2007

² I tillegg kan en kommune etablere interkommunale *styrer etter kommunelovens § 27*. Avhengig av hvor mye myndighet som overføres til styret, er enkelte av disse virksomhetene egne rettssubjekter. Kommuner og fylkeskommuner står også fritt til å etablere *stiftelser* (Stiftelsesloven av 2001). Oppretterne (kommunen/fylkeskommunen) står fritt til å fastsette formålet, og stiftelsen er et selvstendig rettssubjekt. Stiftelser har til forskjell fra selskapene (IKS og AS), ingen eiere. Verken oppretteren eller andre kan med grunnlag i eiendomsretten utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd. Eierne står heller ikke fritt til å løse opp stiftelsen, og er ingen organisasjonsform hvis kommunen ønsker å utøve eierstyring og opprette en økonomisk interesse i de verdier som er knyttet til virksomheten.

foretak ledes av et styre som er utpekt direkte av kommune- eller fylkestyret. Et foretak har ikke et eierorgan på linje med virksomheter organisert etter selskapslovgivningen. Styret er delvis fristilt fra administrasjonssjefens myndighet, og eierstyringen skjer direkte fra kommunestyret. I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, innebærer ikke denne formen virksomhetsoverdragelse med dertil overføring av arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Vel 10 % av selskapene som er registrert i foretaksregisteret er organisert som kommunale og fylkeskommunale foretak.

Kommunene har også et kontroll- og tilsynsansvar overfor sine eierinteresser i selskaper. I 2004 ble det tatt inn bestemmelser om selskapskontroll i kommunelovens Kap. 12. Disse bestemmelsene gir kontrollutvalgene en selvstendig rolle i forhold til eierne og selskapsledelsen.

2. Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Nr. 1 Obligatorisk opplæring av folkevalgte

Kommunen bør gjennomføre obligatoriske kurs for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til eierstyring av utskilt virksomhet i løpet av de første 6 månedene av valgperioden og senere med oppfølging etter 2 år.

Det er en jevn økning av antall selskaper i kommunal sektor, parallelt som studier³ viser at politikere generelt har liten eller manglende kompetanse knyttet til de juridiske styringsformene som ligger i og mellom aksjeloven, lov om interkommunale selskaper og kommuneloven. Det er også dokumentert manglende kunnskap og innsikt om både omfang av selskaper kommunen/fylkeskommunen har eierandeler i. Det foreligger tilbud om egne seminarer i styring av selskaper som folkevalgtopplæringen som KS tilbyr. Det anbefales imidlertid at kommunestyret gis ytterligere tid til kompetanseutvikling som ledd i å styrke det kommunale eierskapet og lokaldemokratiet gjennom obligatoriske kurs for samtlige folkevalgte i løpet av de første 6 månedene og etter 2 år.

Nr. 2 Utarbeidelse av eierskapsmeldinger

Samtlige kommuner skal foreta en politisk gjennomgang av virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter eller interkommunale organer gjennom utarbeidelse av en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen bør gjennomgås og eventuelt revideres hvert år i kommunestyret, Eierskapsmeldingen skal også inneholde klargjøring av strategier og retningslinjer for det enkelte selskap. All eierskap i selvstendige rettssubjekter, skal fremgå på en klar og instruktiv måte i årsberetningen

En eierskapsmelding kan defineres som et overordnet politisk styringsdokument for virksomhet som er lagt til et annet rettssubjekt, eget styre, en vertskommune eller til et annet interkommunalt organ. En eierskapsmelding bør som minimum ha tre hovedpunkter⁴:

- 1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid*
- 2. Politiske og juridiske styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene*
- 3. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder vedtektsrevisjon.*

En eierskapsmelding vil kunne gi flere ringvirkninger utover det å sikre nødvendig styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre lokalpolitikernes ansvar. Det vil bidra til å skaffe til veie en oversikt over kommunens samlede virksomhet, det vil gi de folkevalgte en mulighet til å sette seg inn i de juridiske styringsmulighetene som ligger i de ulike selskapsformene og det vil bidra til mer åpenhet overfor omverden i forhold til den samlede kommunale virksomhet. Gjennom en eierskapsmelding kan kommunen dessuten gi mer overordnede styringssignaler til selskapsstyrene, f.eks politiske målsettinger knyttet til miljø, likestilling, etikk osv. Eierskapsmeldingen bør reflektere det rettslige ansvarsmessige forholdet mellom selskapsform og eier.

Det er ikke anbefalt at kommunestyrene i eierskapsmeldingen detaljstyret selskapene, men bidrar til å sikre samhandling og kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyret overfor selskapene og omverden.

³ Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 18/2006

⁴ FoU-prosjekt som skal gi kommune/fylkeskommunene et redskap i utformingen av eiermeldinger, prosjektet ferdigstilles februar 08..

No 3 Utarbeidelse og revidering av formål og selskapsstrategi

Som del av eierskapsmeldingen, skal det skal avklares en overordnet strategi for enkeltselskapene hvor forventningene fra eierne klargjøres. En eierstrategi for enkeltselskapene skal sammenfatte det politiske flertalls verdier hvor formålet med virksomheten klargjøres. Formålsangivelsen i selskapsavtale/vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom for å se om det er behov for endringer.

Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene/selskapsavtalen. Innenfor rammen av vedtektene/selskapsavtalen, bør selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet. Eierne skal ha et bevisst forhold til en eventuell forventet avkastning. For selskaper som opererer innenfor et marked, skal prinsippene for en eventuell utbyttepolitikk klargjøres og deretter fremmes for eierorganet. Langsiktighet og samfunnsansvar bør legges til grunn for det kommunale/fylkeskommunale eierskap.

En grunnleggende forutsetning for en strategisk drift av selskapene, er en klar og presis eierstrategi for selskapene hvor eiers forventninger til selskapet formuleres. Det er anbefalt at eier klargjør sine forventninger til styret og selskapet, gjennom selskapsstrategiene. Selskapsstrategiene bør som del av eiermeldingen, revideres jevnlig.

Etter aksjeloven og IKS-loven, skal selskapets formål fremgå av vedtektene/selskapsavtalen. Men ofte blir formålet definert forholdsvis generelt, og er i liten grad gjenstand for revidering. Dette kan medføre stor adgang til endringer i virksomhet. Det er ikke hensikten å snevre inn styrets handlingsrom, men det vil være opp til eierorganet å avveie behovet for selskapets handlingsrom. En utvidelse av virksomhet vil være relevant for eierne og overfor offentligheten. Med mindre markedsmessige forhold tilsier annet, bør styret velge en åpen linje i forhold til selskapets aktivitet.

For selskaper hvor det er begrenset ansvar er det lovfestet krav til forsvarlig egenkapital. Det er eiernes ansvar å sørge for at selskapet har forsvarlig selskapskapital, og styret har en handleplikt dersom egenkapitalen blir for lav. Styret skal i henhold til aksjeloven foreslå utbytte innenfor de begrensninger aksjeloven setter for adgangen til å utdele utbytte. Det er derfor viktig at eierne har forventninger om en utbyttepolitikk som gjør at selskapets formål kan realiseres. Selskapet bør ikke akkumulere høyere egenkapital enn hva som er nødvendig på forretningsmessig grunnlag og for å oppnå eiernes mål med selskapet.

Det bør i selskapsstrategien også klargjøres forventninger knyttet til type avkastning, enten det er i finansiell forstand eller på annen måte. Dette vil avhenge av type selskap og kobles opp mot formålet med selskapet.

Nr 4 Vurderinger og valg av selskapsform

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål, eierstyringsbehov, markedsmessige forhold og konkurransereguleringen.

Skal selskapet ta risiko og operere i et marked, bør det etableres et selskap med begrenset ansvar. Der selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi, kan både interkommunale selskap og foretak være hensiktsmessige former. Stiftelser er ikke anbefalt for virksomhet som krever eierstyring.

Ved utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter, vil konkurransereguleringen som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen, legger føringer for valg av selskapsform og drift. Selskapsformen er også viktig i forhold til mulighet og ønske om politisk styring og kontroll, og hvorvidt selskapet skal ta risiko og operere i et marked. Sistnevnte bør gjøres gjennom etablering av selskap med begrenset ansvar. Dersom selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi kan både kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskap (IKS) være hensiktsmessige selskapsformer. Kommuner og fylkeskommuner står også fritt til å etablere stiftelser (Stiftelsesloven av 2001). Oppretterne (kommunen/fylkeskommunen) står fritt til å fastsette formålet, og stiftelsen er selvstendig rettssubjekt. Stiftelser har til forskjell fra selskapene (IKS og AS), ingen eiere. Verken oppretteren eller andre kan med grunnlag i eiendomsretten utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd. Eierne står heller ikke fritt til å løse opp stiftelsen, og er ingen organisasjonsform hvis kommunen ønsker å utøve eierstyring og opprette en økonomisk interesse i de verdier som er knyttet til virksomheten.

Nr. 5 Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet

Selskaper som opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet, bør som hovedregel skille virksomheten ut i egne for å unngå mistanke om muligheten for rolleblanding og kryssubsidiering. Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig, være ledelsesmessig, personalmessig og fysisk atskilt fra monopolvirkosomheten.

Alle virksomheter som driver økonomisk virksomhet i et marked er omfattet av konkurranseloven. Selv om konkurranseloven ikke har lovfestet at man skal skille ut virksomheter som driver i konkurranse med private fra monopolvirkosomhet, anbefales det at dette gjøres der det er mulig for å unngå mistanke om rolleblanding. Unntak bør bare gjøres der det kan godtgjøres samdriftsfordeler som tilsier at man må ha felles organisering. Innenfor energibransjen er selskapene pålagt å skille ut monopoldelen (nettvirkosomhet) der selskapet har mer enn 100.000 nettkunder, jmf energiloven.

Utskilling i egne selskaper må skje på en måte som gjør at selskapene er utsatt for samme driftsrisiko som private. Slik unngår man mistanke om ulovlig offentlig støtte, kryssubsidiering og annen misbruk av markedsrett. Mange offentlige selskaper er tildelt oppgaver i egenregi eller har enerett til å utføre visse oppgaver, og har derfor monopol på noen tjenester, samtidig som de konkurrerer på andre tjenester. Ett eksempel på slike monopolvirkosomheter er kommunale vann- og renovasjonsvirkosomheter. I utgangspunktet vil etterlevelse av selvkostprinsippet umuliggjøre kryssubsidiering og underprising av den del av virksomheten som konkurrerer med private. Likevel anbefaler vi et funksjonelt skille, for å unngå mistanke om brudd på det relevante lovverket.

Nr 6 Plan for selskaps- og forvaltningskontroll i eierskapsmelding

Kontrollutvalget skal i henhold til lov og forskrifter gjennomføre plan for selskapskontroll og forvaltningskontroll minst en gang i valgperioden.

Kommunen har både et kontroll- og tilsynsansvar. I dette ligger ansvar for å påse at den virksomhet man er ansvarlig overfor, blir organisert slik at målene nås. Dernest har kommune-/fylkestyret også et tilsynsansvar for å gripe inn og foreta nødvendige endringer dersom virksomheten ikke når sine mål på en tilfredsstillende måte. Kontrollansvaret i en kommune, er lagt til kontrollutvalget. Nytt fra 2004, var kravet om selskapskontroll (kl § 77 nr. 5). Selskapskontrollen er kontroll med forvaltning av eierinteresser og om dette skjer i samsvar med eiernes vedtak og forutsetninger. Til tross for at dette er allerede lovpålagt, har vi valgt å understreke pålegget om utarbeidelse av planer på dette området. En undersøkelse gjennomført av Nordlandsforskning i 2006, viste at en del kommuner/fylkeskommuner

ennå ikke har vektlagt forvaltningskontrollen av de kommunale selskapene i sitt arbeid.⁵ Det anbefales derfor at kommuner følger opp selskapskontrollen som en integrert del av eierskapsmeldingen.

Nr 7 Sammensetning av eierorgan

Det bør tilstrebes at politisk ledelse oppnevnes som selskapets eierrepresentanter i eierorganet i selskaper der kommunen har et uttrykt ønske og behov for en tettere oppfølging av selskapets virksomhet.

Eier skal formalisere en forutsigbar kommunikasjonslinje mellom eierorgan og kommunestyre i forkant av generalforsamling/representantskapsmøte.

Samhandlingen mellom kommunestyret og oppnevnt eierorgan innenfor selskapslovgivningen er ikke regulert. Det er til dels svært stor forskjell på dialogformen mellom eierorgan og kommunestyret i de ulike kommunene og så vel som hvem som utgjør eierorganet. Denne anbefalingen retter seg mot at eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene og gjennom kommunestyret for foretakene, og ikke i styrene. Innenfor selskapsformene AS og IKS bør det for å sikre engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet, etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyre og eierorgan.

Oppnevning av politisk ledelse til eierorgan, vil bidra til å forenkle samhandling og kommunikasjon mellom kommunestyrene og eierorganet. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær. Dette vil etter kommuneloven være kommunestyret, med mindre vedtektene sier noe annet. Ordfører eller andre kommunestyrerepresentanter kan møte etter fullmakt og stemme på generalforsamling. Dette er mest hensiktsmessig dersom det er flere aksjonærer.

Nr 8 Gjennomføring av eiermøter

Styret bør tilrettelegge for at flest mulig av eierorganets medlemmer kan delta i generalforsamling/representantskapet og at dette blir en effektiv møteplass for aksjeeierne og styret. Dette gjøres ved å følge lovens regler om innkalling, i tillegg til å sikre at saksdokumenter er utførlige nok til å ta stilling til sakene, at eierne som ikke kan møte, kan stemme ved bruk av fullmakt, at styret, revisjon og valgkomite er tilstede og at det er rutiner for at eierorganet velger møteledelse være fast eierrepresentant.

Anbefalingen om gjennomføring av eiermøter, er en presisering av loven. Styreleder og daglig leder har plikt til å delta på generalforsamlingen i aksjeselskap. Andre styremedlemmer har rett, men ikke plikt. Revisor har rett til å være tilstede, og noen ganger plikt når de saker som skal behandles gjør dette nødvendig. For de interkommunale selskapene, har styrets leder og daglig leder har plikt til å være tilstede på representantskapsmøte. Dette gjelder ikke for revisor, men det anbefales å følge aksjelovens regler på dette punkt. Det anbefales at denne retten varsles uavhengig av organisasjonsform. For å sikre en best mulig kommunikasjonslinje, oppfordres det til at kommune/kommunene tilrettelegger for obligatorisk deltakelse for både daglig leder, styrets leder og revisjon uavhengig av organisasjonsform.

⁵ Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 4/2007

Nr 9 Valgkomite for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper

Ved valg av styre til selskaper organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil det være hensiktsmessig å ta i bruk valgkomite, der valgkomiteens formål er å sikre sammensetning av styre med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet. Bruk av valgkomite bør vedtektsfestes. Representantskapets/generalforsamlingens leder velger leder av valgkomiteen

I selskap med flere eierkommuner, bør valgkomiteen sammensettes for å speile eierandel. Flertallet av valgkomiteen bør være uavhengige av styret og ansatte. Valgkomiteens innstilling bør begrunnes. Valgperioden kan vedtektsfestes, men allikevel være fleksibel i forhold til eiers behov for kompetanse.

Det er eiers ansvar å sikre et styre med nødvendig kompetanse til å lede selskapet i tråd med eiers formål. Sammensetning av styre bør gjøres ut i fra at styret er et kollegialt organ, og bør velges ut i fra formelle krav til kompetanse og selskapets egenart. Bruk av valgkomite vil også bidra til å sette fokus på behovet for komplementære kompetanse og bidra til å reindyrke eiers styring av selskapet gjennom de formelle eierorgan og styrets rolle som ansvarlig for selskapet

Det er imidlertid viktig å skille mellom foretakene og de rene selskapsformene. For foretakene gis ikke anledning til å delegerer kommunestyrets myndighet til å utnevne styre til administrasjonen eller andre. Unntaket er kommuner med parlamentarisme, hvor kommunestyret kan delegerer myndigheten til å utnevne styre til kommune-/fylkesrådet. Kommunelovens regler om forholdstallsvalg og flertallsvalg skal benyttes.

Innenfor selskapslovgivningen, er myndigheten til å utnevne styre gitt til eierorganet. En del aksjeselskap benytter valgkomite som grunnlag for eierorganets avgjørelse. Styret har en svært viktig rolle som ledere av selskapet, og kan også stilles strafferettslig og erstatningsmessig til ansvar for vervet. Det anbefales derfor å opprette en valgkomitee som gis ansvaret for å levere et begrunnet forslag om styre som grunnlag for beslutning i eierorganet. Kriterier for styresammensetning bør legges til grunn for oppnevning av styrerepresentanter, hvorav styrets egen evaluering tas med. Eierorganet selv bør velge leder for valgkomiteen.

Når det gjelder valgperioden, skal det i henhold til aksjeloven, velges nytt styre annet hvert år, med mindre vedtektene sier noe annet. Lengden på styreperioden bør imidlertid være fleksibel i forhold til å sikre nødvendig styrekompetanse.

Nr 10 Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene

For å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret, anbefales det at følgende rutiner etableres som en del av styrets rammer. Styret skal:

- Fastsette instruks for styret og den daglige ledelsen med særlig vekt på klar intern ansvars- og oppgavefordeling
- Foreta en egevaluering hvert år både når det gjelder kompetanse og arbeid.

- Gis mulighet til ekstern styreopplæring hvert 2. år. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer hvor fokus går på roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsette en årlig plan for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gi en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport. Dersom dette ikke er gjort, skal det forklares.

Eier har ansvar for å sikre at styret besitter den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. I dette ligger det også at eier står fritt til å skifte ut styremedlemmer innenfor valgperioden. Men styret selv har også et selvstendig ansvar for å jevnlig vurdere egen kompetanse i forhold til eiernes formål med selskapet, og det er anbefalt en rekke rutiner for sikre nødvendig kompetanse. Rutinen er en rettesnor, men vil naturlig nok avhenge av selskapets størrelse og forvaltning. Men uavhengig av størrelse, bør – som en generell regel- alle styremedlemmene gis mulighet til opplæring.

Nr 11 Styresammensetning i konsernmodell

Styret i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.

Dersom datterselskap yter tjenester til morselskap i konkurranse med andre bør det være ledelsesmessig og funksjonelt skille mellom selskapene for å unngå inhabilitet og rolleblanding i anbudsprosesser.

Dersom det i konsernet er et datterselskap som yter monopol-tjenester til sine eiere eller innbyggerne i eiers kommuner, bør eksterne kandidater ha flertall i datterstyret.

Styret i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap fordi styret i morselskap utgjør generalforsamling i datterselskap. I alle konsern bør det vurderes hvorvidt det vil være en styrke at eksterne, dvs. ikke-folkevalgte, besitter flertallet av styreplassene i en monopol-datter. Bestemmelsen er viktig i forhold til å unngå rolleblanding i konsernforhold. Særlig må man være oppmerksom på problemstillinger knyttet til anbud og inhabilitet dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i samme konsern, for å unngå mistanke om rolleblanding og inhabilitet i anbudsprosesser.

Nr 12 Oppnevning av vararepresentanter

Der det utpekes vara til styre, bør ordningen med numerisk vara bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Loven gir mulighet for å utpeke enten personlige eller numeriske vara. Anbefalingen om numerisk vara er gitt ut i fra behovet for kontinuitet og kompetanse. Det anbefales også at 1. vara blir invitert til styremøtene for på den måten å sikre best mulig kompetanse og kontinuitet.

Nr 13 Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene

Det er opp til hvert enkelt eierorgan (kommunestyre, representantskap/generalforsamling) å avgjøre hvilken type kompetanse et styre skal ha. I utgangspunktet anbefales det å unngå situasjoner der styrets medlemmer jevnlig blir vurdert i forhold til forvaltningslovens § 6 regler om habilitet. Det anbefales at kommunestyret og andre eierorgan som velger styre som en regel kritisk vurderer bruken av ledende politikere i selskapsstyrene.

Generelt anbefales *menig politisk* deltakelse i styrene som et ledd i å øke engasjement og kunnskap for selskapsstyring generelt.

Eier har uavhengig av deltakelse i styrene, ansvar for å klargjøre rollefordelingen mellom eier og styret. Kommunestyret skal utarbeide egne prosedyrer for å håndtere mulige habilitetskonflikter for på den måten å styrke bevisstheten omkring rollene.

I kommuner med parlamentarisme, bør politikerne som en regel ikke sitte i styrene i de kommunale foretakene på grunn av den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå.

Innenfor kl. kap 11 om foretak, anbefales det ikke at rådmannen velges til styre.

Virksomheter skilt ut i selvstendige rettssubjekter, regnes ikke som offentlige organer og er i utgangspunktet ikke underlagt forvaltningsloven. De kan allikevel være omfattet, avhengig av den organisatoriske og økonomiske tilknytningen til det offentlig, virksomhetens art og om virksomheten har et faktisk eller rettslig monopol, og graden av politisk styring. Et selvstendig rettssubjekt vil også være omfattet av forvaltningsloven i konkrete saker der det treffes enkeltvedtak eller utferdige forskrifter, der det er snakk om offentlig myndighetsutøvelse. Kap. II i forvaltningsloven har regler om habilitet.

At en person er inhabil, innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Loven fastslår at en person er inhabil når han leder eller har en ledende stilling, medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommuner, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Unntaket er hvis selskapet eies av stat eller kommuner. I forarbeidene til loven, er det uttalt at inhabilitet bør få anvendelse der det kommunale selskapet opptre i konkurranse eller konflikt med ikke-kommunale institusjoner /selskaper. Forvaltningslovens § 6 gir i dag rom for en fleksibel vurdering av habilitetsspørsmålet innefor den kommunale forvaltningen når det gjelder de kommunalt eide selskapene.

KRD har foreslått regelendring i forhold til habilitet (forv.loven § 6, 1 ledd, e) for folkevalgte som innehar styreverv slik at også selskaper med offentlige eiere likestilles med private selskaper. Bakgrunnen er å unngå mistanke om rolleblanding og mulig habilitetskonflikter. En praktisk konsekvens av denne foreslåtte endring vil være, at ordførere og ledende politikere vil være vurderes som absolutt inhabil i saksforberedning og ved vedtak i saker som gjelder selskapet, og derfor uegnet til å besitte et styreverv. Anbefalingen må sees i sammenheng med å punkt 3 vedr oppnevning av politisk ledelse til eierorgan til fordel for styret. Samlet sett, vil dette bidra til å rendyrke rollene og kommunikasjonslinjen til ledende politikere som eierrepresentanter overfor kommunestyret, og styrets rolle i forhold til aktuelle selskap.

Politisk deltakelse i styrene generelt, gitt at habilitetsreglene følges, vil kunne bidra til å øke engasjement og kunnskap for selskapsstyring blant folkevalgte. Undersøkelser viser at politikere som har eller har hatt styreverv, har en høyere interesse og kunnskap om selskapene generelt i kommunene. Spesielt i de mindre kommune/fylkeskommunene vil det være viktig å utnytte eksisterende kompetanse uavhengig av politisk deltakelse til selskapsstyrene.

Generelt bør man i kommuner med parlamentarisme kritisk vurdere politisk sammensatte styre. Kommunale foretaks eierorgan er kommunestyre, og politikere vil måtte vurdere egen habilitet i alle saker hva gjelder foretaket. Omdømmemessig vil en slik modell også gi grobunn for mistanke om rolleblanding. Dette gjelder spesielt foretak som driver med tilnærmet næringsvirksomhet. Dette punktet er også i tråd med Regjeringens forslag.

Et generelt lovforbud om ledende politikere i styrene anses som lite hensiktsmessig. Faren ved å lovregulere denne type forhold utover det som allerede eksisterer av habilitetsregler,

anskaffelsesregelverket m.v. er at alle selskaper skjæres over en kam, og at man får regler som ikke er fleksible nok i forhold til formålet med eierskapet og det enkelte selskaps behov.

Nr 14 Kjønnsrepresentasjon i styrene

Det bør tilstrebes lik kjønnsrepresentasjon i styrene, uavhengig av organisasjonsform.
Egne rekrutteringsseminar bør iverksettes der det er vanskelig å oppnå lik kjønnsrepresentasjon

I henhold til IKS-loven er det krav om 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene. For aksjeselskapene foreligger det ikke et tilsvarende lovkrav om balansert kjønnsrepresentasjon. Det foreslås allikevel at eierorgan uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon i styrene for å bedre utnytte eksisterende kompetanse i regionen/kommune/fylkeskommunen. Det gjøres oppmerksom på at det ikke påligger krav om utelukkende benytte folkevalgte i styrene. I områder hvor det er vanskelig å rekruttere for å oppnå balansert kjønnsrepresentasjon, foreslås det å arrangere egne rekrutteringsseminarer.

Nr 15 Godtgjøring til styremedlemmer

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse og eventuell revidering av eiermelding, gjennomføre en prinsipiell diskusjon om honorar som grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar, uavhengig av organisasjonsform.

Godtgjørelsen bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer at selskaper som opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere ansvaret. Styreverv i aksjeselskap og IKSer er i motsetning til i kommunale foretak både strafferettslig og økonomisk ansvarlig, og bør godtgjøres særskilt.

Generelt bør styreleder godtgjøres særskilt i forholdt til styremedlemmene.

Det anbefales at selskapene særskilt tegner styreforsikring for alle styremedlemmene i selskaper med begrenset ansvar. Forsikringen gjelder det økonomisk ansvaret, ikke det strafferettslige.

Styremedlemmer generelt bør ikke påta seg særskilte oppgaver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet.

Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper, bør registrere vervene på www.styrevervregister.no

Et styreverv er et personlig verv, og godtgjørelsen bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer at godtgjøring i selskaper som opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere ansvaret. Styreverv i aksjeselskap og IKSer er i motsetning til i kommunale foretak både strafferettslig og økonomisk ansvarlig, og bør godtgjøres særskilt.

Aksjeloven gir generalforsamlingen ansvar for å fastsette godtgjøring til styremedlemmene. Dette forholdet er ikke regulert i IKS-loven, men representantskapet skal vedta budsjett hvor godtgjøring til styremedlemmene vedtas.

Hensynet til å unngå mistanke om at styrets medlemmer har innflytelse på egen godtgjøring, taler for at det legges opp til en prinsipiell debatt i kommunestyre i forbindelse med eiermelding hvor

godtgjøringspraksis diskuteres samlet. Det foreslås videre at styremedlemmer ikke bør omfattes av selskapets incentiv/bonusordninger da dette vil kunne påvirke deres uavhengighet. Styrets leder bør godtgjøres særskilt, og det bør redegjøres for godtgjørelse til hver enkelt styremedlem i årsrapporten.

Det anbefales også at kommunen registrerer vervene for allment innsyn. Kommuner er som folkevalgte organer avhengig av allmennhetens tillit når det gjelder både forvaltning og styring. Åpenhet rundt hvilke andre roller lokalpolitikere har i samfunnslivet er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding. Registrering i styrevervregisteret vil i seg selv skape økt bevissthet om de ulike rollene en lokalpolitiker har og herunder være til nytte ved vurdering av representantenes habilitetssituasjon.