

**GAUSDAL
KOMMUNE**

Eierskapsmelding 2021-2024

Vedtatt i kommunestyret 25. februar 2021

1. Innledning

Kommunene har i stor grad frihet til å organisere tjenestene sine slik de finner det hensiktsmessig. Tjenestene kan organiseres som en del av kommunen eller som selvstendige rettssubjekter. Når kommunen organiserer tjenesteproduksjonen innenfor den kommunale organisasjonen, gjelder styringssystemet som følger av kommuneloven. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet, men kan delegere til underliggende organer og til administrasjonen.

Kommunene kan velge å legge deler av virksomheten i egne selskap. Det kan være flere grunner for dette, som at man ønsker å løse oppgaver sammen med andre kommuner eller andre offentlige eller private aktører. I noen tilfeller kan det være nødvendig for kommunen å delta i forretningsvirksomhet og det kan da være hensiktsmessig å etablere selskap for å begrense økonomisk risiko. Mange offentlige selskapsdannelser er begrunnet ut fra naturlige monopolsituasjoner, som for eksempel selskaper innenfor kraftsektoren.

Når deler av den kommunale virksomheten legges i egne rettssubjekter som for eksempel aksjeselskap eller interkommunale selskap, må styringssystemene følge den lovgivningen som gjelder for det aktuelle rettssubjektet. Kommunestyrets styring av selskapet må utføres i selskapets eierorgan. Kommunestyret har likevel det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunalt eide selskapene.

At virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i egne selskaper innebærer at betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres. Slik disse selskapene er organisert, skal selskapets styrende organer ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier av slike selskaper, kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet.

Etter den nye kommuneloven skal Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

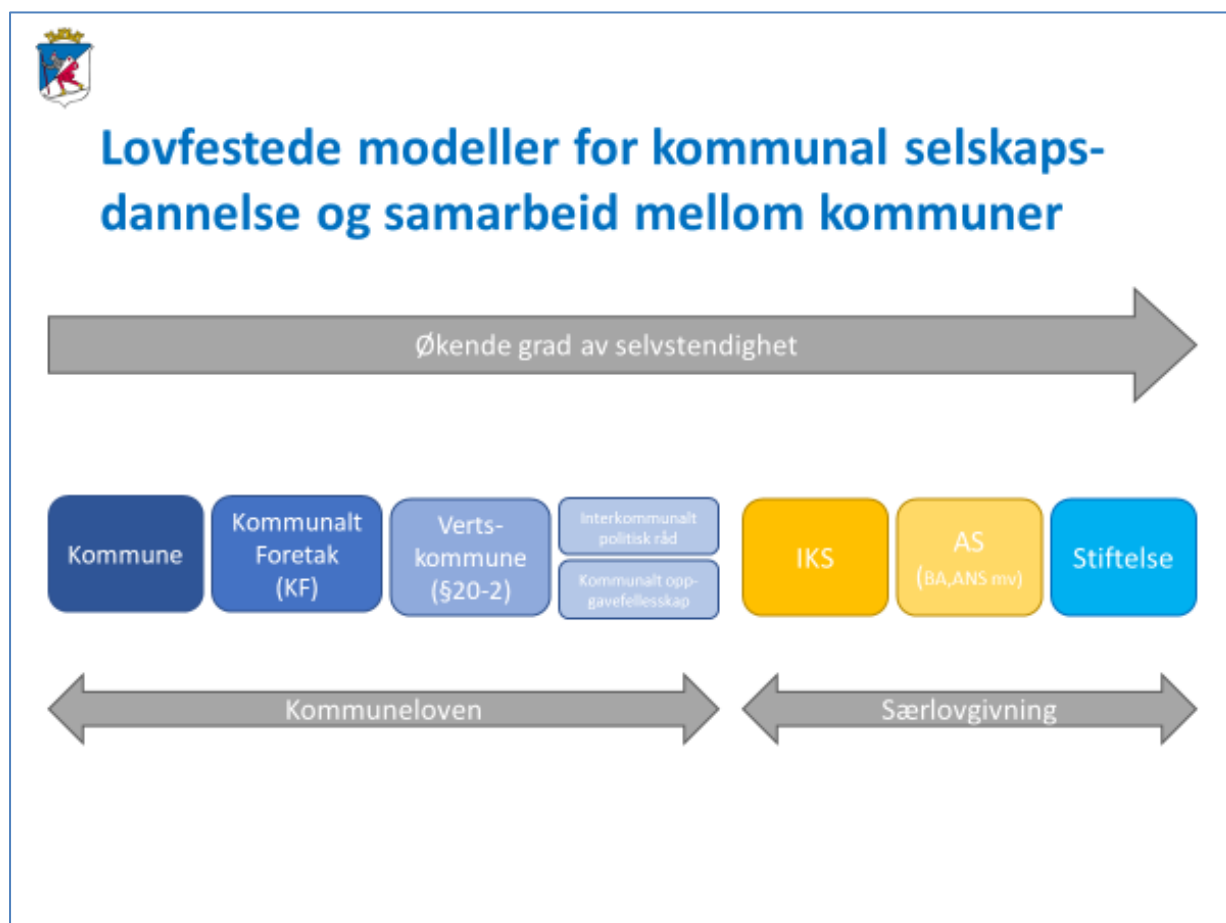
Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- a) kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- b) en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c) kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b

Dette dokumentet inneholder en gjennomgang av de viktigste selskapsformer og rammebetingelsene for disse, - kap. 2. Selv om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven ikke er en del av eierskapspolitikken, har vi allikevel valgt å inkludere de vanligste formene for slikt samarbeid i denne gjennomgangen. Kapittel 3 beskriver motiver for selskapsdannelse. Kapittel 4-7 omhandler prinsippene for styring og oppfølging av kommunens eierandeler i selskap. I kapittel 8 finnes en oversikt over kommunens eierskap.

Eierskapsmeldingen revideres og behandles på nytt i løpet av første året i ny kommunestyreperiode. Den følges opp årlige eierrapporter, der kommunens eierskap i selskap - definert som enheter som reguleres av andre lover enn kommuneloven - gjennomgås opp mot formålet med eierskapet.

2. Modeller for selskapsdannelse og samarbeid mellom kommuner



Figur 1. Lovfestede modeller for kommunal selskapsdannelse og samarbeid mellom kommuner etter grad av selvstendighet og politisk styring.

Figur 1 viser ulike modeller for å organisere kommunal virksomhet utenfor kommunens egen organisasjon, og hvordan de ulike modellene er i forhold til hverandre når det gjelder selvstendighet relativt til politisk styring. Begrunnelsen for å ønske å organisere virksomhet utenfor den kommunale organisasjon kan variere, men handler ofte om å løse en oppgave sammen med andre, gjerne andre kommuner.

For modeller som er forankret i kommuneloven gjelder offentleglova og anskaffelsesloven på samme måte som for de deltakende kommunene/fylkeskommunene. For modeller som er forankret i annen lovgiving er forholdet til nevnte lover særskilt omtalt i gjennomgangen som følger.

Kommuner samarbeider utenfor formelle modeller også. Slikt samarbeid, som blant annet omfatter faglige nettverk, ad hoc utredninger, fora for informasjonsutveksling mv. er svært viktige, men er i liten grad egnet for virksomhet som skal pågå over tid og som bør være underlagt klare rammer for styring og kontroll. Kommuner kan også inngå privatrettslig bindende avtaler om samarbeid, men

slike avtaler vil ikke kunne begrense forpliktelser overfor tredjepart, hverken økonomisk eller på annen måte.

2.1. Kommunalt foretak

Kommunalt foretak er hjemlet i Kommunelovens kapittel 9. Juridisk sett er et kommunalt foretak en del av kommunen og ikke et eget rettssubjekt. Modellen er egnet til å skape en noe større grad av selvstendighet for virksomhet(er) i en kommune, men kan ikke nyttes til interkommunalt samarbeid.

Et kommunalt foretak skal ha vedtekter og et styre som oppnevnes av kommunestyret. Kommunestyret kan velge å begrense styrets fullmakter i konkrete saker gjennom vedtektene.

Et kommunalt foretak skal ha en daglig leder som rapporterer til styret. Kommunedirektøren har ikke instruksjons- eller omgjøringmyndighet innenfor styrets myndighetsområde, men kan pålegge daglig leder å utsette iverksettelsen av saker inntil kommunestyret har behandlet dem.

Eventuelle ansatte er formelt sett ansatt i kommunen. Kommunen hefter fullt ut for selskapets forpliktelser og regnskapet inngår som en del av kommunens regnskap. Kommunale foretak er forpliktet til å etterleve forvaltnings- og offentlighetsloven når det gjelder saksbehandling og offentlig innsyn.

Ansvaret for foretaket ligger i utgangspunktet hos styret, men kommunestyret kan sikre fortsatt kontroll over konkrete områder gjennom å begrense styrets fullmakter på disse områdene i vedtektene. Siden kommunale foretak er en integrert del av kommunens økonomi, vil det være naturlig at løpende rapportering skjer som en del av den ordinære rapporteringen til politisk nivå.

Modellen brukes gjerne i litt større kommuner når de skal drive virksomhet som skal ivareta både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn, og der det skapes inntekter som skal tilbake til formålet (vann- og avløp, renovasjon eller kino).

Kommuneloven har ikke egne bestemmelser om oppløsning av kommunale foretak, men siden det er kommunestyret som kan opprette slike foretak og endre vedtektene deres, antas det at oppløsning også kan vedtas av kommunestyret.

2.2. Vertskommune

Vertskommunesamarbeid er hjemlet i Kommunelovens kapittel 20. Vertskommunesamarbeid er egnet når to eller flere kommuner ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet. Det er kun kommuner som kan samarbeide på denne måten.

Kapittel 20 gir rammer for to typer samarbeid, administrativt vertskommunesamarbeid (§ 20-2) og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd (§20-3). Det skal ligge en skriftlig avtale til grunn for samarbeidet, og det er formelle krav til hva denne skal inneholde.

Administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunene i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning. Formelt skjer dette ved at kommunestyrene i de samarbeidende kommunene

instruerer kommunedirektørene sine om å delegere fullmakt til kommunedirektøren i vertskommunen.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd innebærer at kommunene oppretter en felles nemd hos vertskommunen med minimum 2 deltakere fra hver kommune. Deltakerkommunene kan delegere til nemnda myndighet til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Dette skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer samme kompetanse til nemnda. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Vertskommunesamarbeid medfører at ansvaret for å løse oppgaver og treffe avgjørelser overføres fra en kommune til en annen, men det opprettes ikke noe eget rettssubjekt. Oppgavene innpasses i vertskommunens organisasjon, eventuelt ansatte overføres til vertskommunen etter prinsippene om virksomhetsoverdragelse. Videre oppfølging inklusive regnskap og rapportering, skjer som en del av vertskommunens systemer for styring og kontroll. Forvaltnings- og offentlighetsloven gjelder på vanlig måte for saksbehandling og offentlig innsyn.

Ved administrative vertskommunesamarbeid ivaretas den folkevalgte styringen av folkevalgte organer i vertskommunen. En samarbeidskommune kan imidlertid gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller dennes innbyggere.

Vertskommunesamarbeid etter § 20-2 blir gjerne brukt som overbygging for samarbeid om administrative tjenester (som lønn og regnskap), NAV, barnevern og tilsvarende. Det er færre eksempler på vertskommunesamarbeid etter § 20-3, men enkelte kommuner har fått til forholdsvis omfattende samarbeid om helse- og sosialtjenester etter denne modellen.

Vertskommunesamarbeid etter §§ 20-2 og 20-3 kan oppløses med øyeblikkelig virkning dersom alle deltakerne er enige om dette. Ellers er oppsigelsestiden ett år, annen oppsigelsestid kan avtales i samarbeidsavtalen.

2.3. § 27-styre

Den gamle kommunelovens § 27 ga to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner anledning til å opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Det var krav om vedtekter og hva disse vedtektene skulle inneholde. Frihetsgradene var likevel ganske store, det var for eksempel fullt mulig å gjøre et § 27-styre til et eget rettssubjekt, og gi styret fullmakt til å ta opp lån eller påta seg andre økonomiske forpliktelser. Kommunalt samarbeid etter § 27 ble gjerne brukt i forbindelse med driftsoppgaver som renovasjon, vann- og avløp, brannvesen og administrative oppgaver som ikke omfatter myndighetsutøvelse. Ordningen er ikke videreført i ny kommunelov.

Interkommunalt samarbeid organisert etter den gamle kommunelovens § 27 må være omdannet til en lovlig samarbeidsmodell innen 10.10.2023 (fire år etter at sittende kommunestyre konstituerte seg selv og ny kommunelov tok til å gjelde). Samarbeidet anses oppløst dersom det ikke er omdannet innen fristen. Kommunestyret skal selv treffe vedtak om omdanning og vedta ny samarbeidsavtale.

2.4. Interkommunalt politisk råd

Etter den nye kommunelovens kapitel 18 kan to eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan **behandle saker** som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Et interkommunalt politisk råd kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Rådet kan likevel gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Det skal inngås en skriftlig avtale mellom partene som sammen danner rådet og denne skal vedtas av alle kommunestyre/fylkesting som deltar i samarbeidet. Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet.

Den enkelte deltakeren i et interkommunalt politisk råd har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlede forpliktelser.

2.5. Kommunalt oppgavefelleskap

Etter den nye kommunelovens kapitel 19 kan to eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å **løse felles oppgaver**. Et oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefelleskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Det skal inngås en skriftlig avtale mellom partene som sammen danner oppgavefelleskapet og denne skal vedtas av alle kommunestyre/fylkesting som deltar i samarbeidet. Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefelleskap. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet.

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefelleskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefelleskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefelleskapets samlede forpliktelser.

2.6. Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunale selskap (IKS) er hjemlet i Lov om interkommunale selskaper, som trådte i kraft i 1999. Deltakerne i et IKS hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser, i motsetning til i et AS hvor eierne kun hefter for innskutt aksjekapital. Det er bare kommuner, fylkeskommuner og andre IKS som kan være medeiere. Siden eierne etter loven ikke kan gå konkurs, og hefter ubegrenset for forpliktelsene til selskapet, er det ikke krav om egenkapital i IKSer.

IKS er ment som en organisasjonsmodell for offentlig oppgaveløsning med et visst forretningsmessig preg. I den grad virksomheten konkurrerer ned private, kan den offentlige garantien som ligger i modellen gi et konkurransefortrinn. ESA (EØS kontrollorgan) har påpekt at ordningen kan være problematisk i forhold til EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte til næringsvirksomhet, og dette kan føre til at det i framtiden vil bli stilt formelle krav til egenkapitalgraden i IKS. I så fall vil det bli mindre attraktivt å etablere IKSer i framtiden.

Det øverste styringsorganet i et IKS er representantskapet. Alle deltakere skal ha minst et medlem i representantskapet. Kommunestyret oppnevner medlemmene og har instruksjonsrett overfor sine representanter.

Representantskapet skal blant annet behandle selskapets regnskap og valg av revisor, budsjett og økonomiplan, samt salg av fast eiendom eller investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller eierne. Vesentlige avvik fra budsjett og planer må meddeles representantskapet, men det er ikke krav om løpende rapportering. Et IKS må ha en selskapsavtale og denne kan sette ytterligere krav til hvilke saker som må godkjennes av representantskapet. Innenfor sitt myndighetsområde kan representantskapet instruere styret og omgjøre beslutninger. Overfor tredjepart kan denne muligheten begrenses av at et utvidet myndighetsområde for representantskapet ikke er allment kjent.

Det er representantskapet som velger styret for et IKS. Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal sørge for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet. Styret skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll, og føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Et IKS er et eget rettssubjekt. De ansatte har selskapet som arbeidsgiver og daglig leder som øverste administrative leder. Ansvaret for arbeidsgiverpolitikken for selskapet ligger vanligvis til styret. Lov om interkommunale selskap regulerer ansatte sin representasjon i styret.

IKS fører regnskap etter regnskapsloven hvis det ikke er bestemt i selskapsavtalen at man skal følge prinsippene for kommunal regnskapsføring. Hvis regnskapet føres etter regnskapsloven gjelder de samme bestemmelsene for årsberetning som for et aksjeselskap. Kravene til årsregnskapet og innholdet i årsberetningen er omtalt i pkt. 6.2 om pliktig rapportering og i vedlegg 3.

Offentleglova omfatter selvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte eier mer enn 50 %. Det er åpnet for unntak for rettssubjekt som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Et IKS er pr definisjon omfattet av offentliglova og må fortløpende vurdere om det oppfyller kravene til unntak som følge av konkurranse.

Forholdet til anskaffelsesloven må vurderes etter reglene i anskaffelsesloven og er avhengig av om IKS'et i hovedsak er å anse som et offentligrettslig organ som er opprettet for å tjene allmenhetens behov, samt virksomhetens karakter. Viktige elementer her vil være virksomhetens formål slik det framgår av vedtektene, om virksomheten opererer på egen regning og risiko, og om den er underlagt offentlige myndigheters eller andre offentlige organers ledelsesmessige kontroll.

Lov om interkommunale selskap inneholder regler for uttreden og oppløsning av IKS.

2.7. Aksjeselskap (AS)

Aksjeselskap (AS) reguleres av Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Aksjeloven er ikke spesielt tenkt for offentlig virksomhet, men for virksomheter hvis formål er å skape inntekter og overskudd. Samtidig er det en av få organisasjonsmodellene der både private og offentlige kan delta.

Aksjeloven gir forholdsvis klare regler for hvordan et aksjeselskap skal organiseres. Det skal finnes et stiftelsesdokument som inneholder vedtekter, det er minimumskrav til vedtektene og eventuelle særskilte rettigheter skal tas inn i vedtektene eller i en selskapsavtale som vedlegges vedtektene. Stiftelsesdokumentene skal registreres i Brønnøysundregisteret og være offentlig tilgjengelige.

I et aksjeselskap er eierens økonomiske ansvar begrenset til den innskutte aksjekapitalen. Det lovregulerte minimumskravet til aksjekapital er beskjedent (NOK 30.000), men i praksis må aksjeselskap ha en egenkapitalgrad (andelen av totalkapitalen som er egenkapital) tilpasset selskapets virksomhet og risiko.

Det øverste styringsorganet i et AS er generalforsamlingen. Alle eiere har rett til å delta i generalforsamlingen. Kommunens representant(er) til en generalforsamling oppnevnes av kommunestyret, som har instruksjonsrett overfor sin(e) representant(er).

Generalforsamlingens lovbestemte oppgaver er å vedta selskapets årsregnskap og styrets årsberetning, fastsette utbytte, samt velge styre og revisor for virksomheten. Vedtektene kan også legge andre oppgaver til generalforsamlingen, så lenge dette ikke er oppgaver som ved lov er lagt til andre organer.

Styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal sørge for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet, slik at selskapet drives i samsvar med eierens formål og innenfor rammen av lovverket. Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet, og har en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal også føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Et AS er et eget rettssubjekt. De ansatte har selskapet som arbeidsgiver og daglig leder som øverste administrative leder. Ansvar for arbeidsgiverpolitikken for selskapet ligger til styret. Aksjeloven regulerer ansatte sin representasjon i styret.

AS fører regnskap etter regnskapsloven, og utarbeider årsmelding og årsberetning i henhold til bestemmelsene i denne. Kravene til årsregnskapet og innholdet i årsberetningen er omtalt i pkt. 6.2 om pliktig rapportering og i vedlegg 3.

Offentleglova omfatter selvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte eier mer enn 50 %. Det er åpnet for unntak for rettssubjekt som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Hvis mer enn 50 % av aksjene i et AS eies av offentlige virksomheter, omfattes selskapet av offentliglova og må fortløpende vurdere om det oppfyller kravene til unntak som følge av konkurranse.

Forholdet til anskaffelsesloven må vurderes etter reglene i anskaffelsesloven og er avhengig av om selskapet i hovedsak er å anse som et offentligrettslig organ som er opprettet for å tjene allmenhetens behov, samt virksomhetens karakter. Viktige elementer her vil være virksomhetens formål slik det framgår av vedtektene, om virksomheten opererer på egen regning og risiko, og om den er underlagt offentlige myndigheters eller andre offentlige organers ledelsesmessige kontroll.

Dersom alle aksjene i et AS har offentlige eiere, gir kommunelovens § 80 kommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som er nødvendig for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og selskapets valgte revisor. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og kommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.

Aksjeloven inneholder regler for uttreden og oppløsning av AS.

2.8. Stiftelse

En stiftelse er en selveiende organisasjon som reguleres av Lov om stiftelser (stiftelsesloven). Kommuner kan alene eller sammen med andre offentlige og/eller private virksomheter opprette en stiftelse. Loven gir regler for hvordan dette skal skje, blant annet gjennom minstekrav til vedtekter. Stiftelser skal ha et klart formål, meldes til Stiftelsesregisteret og vedtektene skal være offentlige.

En stiftelse er selveiende i den betydning av stifter verken kan utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel av stiftelsens overskudd (ta utbytte). Vedtektene kan gi stifterne anledning til å utnevne styre for stiftelsen. Hvis mer enn halvparten av medlemmene i selskapets øverste organ (styret) er utnevnt av offentlige virksomheter er stiftelsen omfattet av offentleglova.

En stiftelse er et eget rettssubjekt. Eventuelle ansatte har stiftelsen som arbeidsgiver og daglig leder som øverste administrative leder. Ansvar for arbeidsgiverpolitikken for selskapet ligger til styret. I næringsdrivende stiftelser har ansatte rett til styrerepresentasjon på samme måte som i aksjeselskap.

Stiftelser er bare en hensiktsmessig organisasjonsform når det er et ønske om å gjøre virksomheten helt uavhengig av kommunen. Den vanligste bruken av stiftelser er i forbindelse donasjoner eller tildelinger der avkastningen skal brukes til å fremme stiftelsens formål.

Et eget tilsyn (Stiftelsestilsynet) fører tilsyn med stiftelser og påser blant annet at utdelinger er i tråd med formålet og ikke skjer til stifterne. Stiftelser kan ikke omdannes eller oppløses uten godkjenning fra Stiftelsestilsynet.

2.9. Andre selskapsformer

Kommuner kan også delta i samvirkeforetak, også kjent som selskap med begrenset ansvar (BA). Et samvirkeforetak er en sammenslutning som har til hovedmål å fremme medlemmenes økonomiske interesser enten som kjøpere eller som leverandører. Overskudd, bortsett fra normal forrentning, må bli værende i foretaket eller fordeles mellom medlemmene etter deres omsetning med foretaket. Et samvirkeforetak må ha minst to medlemmer. De som kan få sine interesser ivaretatt av et samvirkeforetak, har rett til å bli medlem og alle medlemmer skal behandles likt.

Selskap med begrenset ansvar er regulert i Lov om samvirkeforetak (samvirkelova), dette er en lite brukt virksomhetsform.

2.10. Vurdering og valg av samarbeids- og selskapsform

Som beskrevet i dette kapitlet har kommunene flere organisasjonsmodeller å velge mellom når de skal inngå formelle samarbeid.

Det enkleste for kommuner og eventuelt fylkeskommuner, å samarbeide om, er rutineoppgaver med stort volum og liten grad av skjønnsutøvelse. For slike oppgaver er det ofte stordriftsfordeler som kan hentes ut gjennom et samarbeid, og siden det er lite rom for skjønn er det også mindre behov for direkte folkevalgt kontroll. Samarbeidet organiseres da gjerne som administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 20-2. Selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven, vil de andre samarbeidskommunene kunne gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte myndigheten i saker som gjelder samarbeidskommunen eller dennes innbyggere.

I den grad kommuner skal samarbeide om oppgaver som er mer prinsipielle og der det er ønskelig med direkte folkevalgt kontroll, finnes det muligheter etter kommunelovens § 20-3, vertskommune med felles folkevalgt nemd.

Den nye kommuneloven, som tredde i kraft høsten 2019, gir kommunene anledning til å samarbeide på to nye måter, interkommunalt politisk råd (kapitel 18) og kommunalt oppgavefelleskap (kapitel 19). Kommunene i Lillehammerregionen har valgt å organisere det tidligere regionrådet som interkommunalt politisk råd. Tilsvarende løsning er valgt av mange andre regioner. All den tid det er mindre enn ett år siden den nye kommuneloven trådte i kraft er det for tidlig å si noe om hvilke andre aktiviteter kommunene vil velge å organisere etter de nye bestemmelsene.

Til tross for samarbeidsmulighetene som kommuneloven gir, velger kommuner å legge deler av virksomheten i selskaper. Det kan være flere motiver for dette, behovet for å samarbeide med parter som ikke er kommunale eller fylkeskommunale er et slikt motiv, ønsket om å begrense økonomisk risiko et annet. Motiver for selskapsdannelse er nærmere omtalt i kapitel 3.

Når en del av kommunens virksomhet legges ut i egne selskaper, må styringssystemet følge den lovgivningen som gjelder for selskapsformen som velges. Kommunestyrets styring av selskapet må utføres i selskapets eierorgan. Som eier har kommunestyret et overordnet ansvar for å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og det aktuelle lovverket.

3. Motiver for selskapsdannelse

Det at kommunestyret må overlate styringen av den delen av virksomheten som legges i et selskap som reguleres av annen lovgivning enn kommuneloven til selskapets styrende organer kan i seg selv oppfattes som problematisk.

Dette handler i noen grad om at folkevalgte overlater styringen til et styre som faktisk har plikt til å prioritere det som er best for selskapet og ikke den «helheten» som kommunestyret forholder seg til. Kommunestyret vil ikke lenger være like tett på eller ha tilgang til like mye informasjon om virksomheten som dersom den var en del av den ordinære kommuneorganisasjonen. Opplevelsen av at dette er problematisk kan forsterkes av at utenforstående ikke nødvendigvis ser forskjell på en kommunal virksomhet og et kommunalt eiet selskap og anser kommunestyret som ansvarlig for beslutninger og handlinger uansett.

På samme måte kan selskap oppleve det å ha kommuner som eiere som problematisk. Dette gjelder kanskje i størst grad selskap som konkurrerer i et marked og/eller som har private medeiere. Den politiske debatten knyttet til eierskapet og selskapet må nødvendigvis være offentlig, og helt legitim uenighet mellom ulike politiske partier kan da bli tolket dithen at eierne ikke vet hva de vil med selskapet eller ikke vil selskapets beste.

Til tross for ulempene ved å legge virksomhet i egne selskap kan det allikevel foreligge situasjoner hvor selskapsdannelse er den beste løsningen. Det finnes flere måter å dele inn motiver for selskapsdannelse på. For å tydeliggjøre og skape bevissthet knyttet til kommunens formål med det enkelte eierskapet, er det viktig å se på motivet for selskapsdannelsen. Formålet vil som regel framgå av selskapets vedtekter og eller aksjonæravtale. Det er viktig å merke seg at eier kan flere formål med eierskapet, og at formålet kan endre seg over tid.

Nedenfor vises den oppdelingen som er lagt til grunn i kommunens eierskapsmelding:

3.1. Samarbeid for å effektivisere tjenesteproduksjonen

Hovedmotivet for eierskapet er å oppnå en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og/eller bedre kvalitet på tjenestene gjennom å samarbeide med andre. Hvis samarbeidet skal omfatte medeiere som er ikke er kommuner eller fylkeskommuner, er det vanlig å etablere et aksjeselskap. Hvis alle eierne er kommuner eller fylkeskommuner kan et IKS (Interkommunalt Selskap) være et alternativ. Dersom selskapet også skal konkurrere om private kunder kan det være hensiktsmessig å velge aksjeselskapsformen fordi

Dersom et kommunalt eiet selskap skal ha både private og offentlige kunder er det viktig å ha et bevisst forhold til egenregi, det vil si muligheten eierne har til å kjøpe tjenester fra eget selskap uten forutgående anbudsrunde. I henhold til lov om offentlige anskaffelser må tre krav være oppfylt for at det skal være tale om egenregi:

- Oppdragsgiver må ha en kontroll over tilbyder som tilsvarer den kontroll hun har over egen virksomhet.
- Tilbyder utfører mer enn 80 % av sin aktivitet for oppdragsgiver eller andre rettssubjekter som oppdragsgiver kontrollerer.

- Det kan ikke være private kapitalandeler i selskapet som er tilbyder.

3.2. Samfunnsøkonomiske motiv

Hovedmotivet for eierskapet er å løse oppgaver som på grunn av markedssvikt ikke vil eller bør bli løst av private. Dette kan være oppgaver som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, men som samfunnet ønsker løst innenfor en forretningsmessig modell, eksempelvis offentlig transport. Eller det kan være innen områder der det er mer eller mindre naturlige monopoler, der man enten ikke ønsker å hente ut monopolgevinsten eller ikke ønsker at et privat selskap skal hente den ut.

3.3. Finansielle motiv

Hovedmotivet for eierskapet er økonomisk avkastning, eller å begrense økonomisk risiko. At et eierskap er finansielt motivert betyr ikke at kommunen har en kortsiktig horisont på sitt eierskap eller ønsker å selge aksjene i selskapet. Ofte handler finansielt motivert eierskap om at kommunen har gått inn som hel- eller deleier i selskap der private har trukket seg ut, eller fordi kommunen har vært den eneste aktøren med tilgang på kapital.

Kommunen kan også velge å organisere virksomhet i et selskap for å begrense økonomisk risiko. Etter aksjeloven er kommunens økonomiske ansvar ved en eventuell konkurs/avvikling begrenset til innskutt aksjekapital. I praksis har det ofte vist seg at kommuner (og andre offentlige eiere) blir pålagt et moralsk ansvar for å kompensere kreditorer uavhengig av dette.

3.4. Næringspolitiske motiv

Hovedmotivet for eierskapet er å etablere eller beholde arbeidsplasser i kommunen eller regionen, eventuelt å kontrollere hvor hovedkontoret til en bedrift ligger. Det kan også handle om å beholde nøkkelkompetanse.

Omfatter også eierskap til infrastruktur som er viktig for næringsutvikling.

4. Eierstyring

Hovedformålet med eierstyringen er å sikre en god utvikling for selskapene, langsiktig verdiskaping og gode, forutsigbare rammebetingelser. Den skal også følge opp vedtatt eierskapspolitikk slik denne framgår av eierskapsmeldingen.

Løpende eierstyring innebærer

- Tydelige krav og forventninger som reflekterer formålet med eierskapet.
- Regelmessig og formalisert kontakt mellom kommunen og selskapene/foretakene
- God rapportering på mål og forventninger
- Gode prosesser ved gjennomføring av valg, strategiendringer, mv.

Kommunestyret, formannskapet og ordfører har i den sammenheng viktige og ulike roller på vegne av kommunen som eier. Generalforsamling/bedriftsforsamling er selskapets øverste organ og kommunens formelle kontaktpunkt knyttet til eierskapet.

Selskapsorganisering innebærer at man gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring og at styring må skje i henhold til de rammer som følger av selskapslovgivningen. For å kompensere for ulemper med redusert direkte styring, er et viktig virkemiddel å etablere mål og forventninger til selskapene og prinsipper for eierstyring gjennom eierstrategiske dokumenter. Til sammen danner dette en styringsmodell og gir rammer som skal være førende i styrets arbeid. I oppfølgingsarbeidet overfor selskapet vektlegges kontroll av mål- og forventningsoppnåelse, økonomioppfølging og styreevalueringer.

Eierstyring forankres politisk på flere nivå. Den overordnede styringen legges i eierskapsmeldingen. I tillegg utarbeides det årlige eierrapporter, se nedenfor.

4.1. Eierskapsmelding og årlig eierrapport

Kommunen skal være tydelig på hva som er formålet med eierskapet i de enkelte selskapene og hva de overordnede forventningene til selskapet er. Kommunen legger i sin eierskapspolitikk opp til aktiv bruk av selskapsvise eierskapsstrategier. Det må skilles mellom eierskapsstrategier, som er kommunens strategi for eierskapet og selskapets forretningsstrategi, som er styrets ansvar.

Eierskapsstrategiene legger grunnlag for en aktiv oppfølging av de verdiene som ligger i de ulike selskapene og skal gjenspeile formålet med eierskapet. Strategiene skal danne plattform for en god styringsdialog og gi mål og klar retning for hva eierne vil med selskapet. Eierstrategier kan regulere strategisk retning, mål, kjernevirksomhet og forhold som kommunikasjon med selskapet, informasjonsbehov, forventet avkastning og utbytteforventninger. Eierskapsstrategier er individuelle og tilpasses det enkelte selskap. Eierskapsstrategiene behandles i den årlige eierrapporten, som legges fram hver høst.

4.2. Formelle eierorganer

Kommunestyret/formannskapet

Det er kommunestyret som fatter vedtak om etablering og avvikling av selskaper, og godkjenner vedtekter, selskapsavtaler og aksjonæravtaler. Kommunestyret oppnevner representanter til eierorganene og fører tilsyn og kontroll med forvaltningen av eierinteressene.

Kommunestyret fastsetter kommunens eierskapspolitikk, herunder prinsippene for eierstyring. Kommunestyret kan også uttrykke forventninger til styrets arbeid og forvente å få gjennomslag for dette i selskap der kommunen (eller samarbeidende kommuner) eier mer enn 50 % av aksjene.

Kommunestyrets styringsmuligheter som eier av selskap som er organisert etter aksjeloven og lignende, er knyttet til å etablere tydelige mål for eierskapet og krav til resultater, herunder utbytte. Dette skjer gjennom å etablere eierskapsstrategier for det enkelte selskap og følge dem opp i den årlige eierrapporten.

I selskap som er organisert etter aksjeloven, lov om interkommunale selskaper eller lignende, fremmer kommunen sine interesser som eier gjennom deltakelse i generalforsamling og representantskap.

I generalforsamlinger i aksjeselskap stiller hver eier med en representant som stemmer for hele eierandelen. I representantskap skal det være minst ett medlem fra hver eier. Som hovedregel har hvert medlem en stemme, slik at større eiere velger flere medlemmer. Dersom det skal velges flere medlemmer er det kommunestyret som foretar valget.

Innkalling til generalforsamling/representantskap legges fram for formannskapet.

Ordfører

Ordfører er kommunens representant i generalforsamling og representantskap med varaordfører som vara. Ordfører kan i enkelttilfelle gi andre fullmakt til å møte på kommunens vegne.

Den som representerer kommunen i generalforsamling og representantskap skal fremme det syn som kommunestyret har vedtatt i eierrapporten og/eller andre konkrete vedtak i kommunestyret.

Ordfører med varaordfører som vara, representerer kommunen i eiermøter.

Generalforsamling/representantskap

I henhold til aksjeloven skal selskap avholde ordinær generalforsamling en gang i året, senest 6 måneder etter utløpet av regnskapsåret. Ordinære generalforsamlingssaker er godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen, herunder utdeling av utbytte, og valg av styreleder og styremedlemmer som er på valg. I tillegg behandles aktuelle saker som aksjeloven krever skal behandles av generalforsamlingen, som kapitalforhøyelse, endring i vedtekter med tilhørende avtaleverk og endringer i aksjonærrettigheter.

De fleste saker i generalforsamlingen avgjøres med alminnelig flertall (50 %). Vedtektsendringer krever som regel tilslutning fra minst to tredeler av stemmene, og det er også noen saker som krever 90 % eller enstemmighet. I tillegg er det et generelt forbud mot at generalforsamlingen treffer beslutninger som er egnet til å gi visse aksjeeiere en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning.

I selskap som er organisert etter lov om interkommunale selskaper er det representantskapet som er selskapets øverste organ. Representantskapet har de samme oppgaver som generalforsamlingen i et aksjeselskap, men fastsetter i tillegg selskapets budsjett og økonomiplan. Det er også mulig å vedtektsfeste at visse saker som ellers ville høre under styret, skal godkjennes av representantskapet. Sistnevnte kan for eksempel gjelde større investeringer eller saker av prinsipiell karakter.

Valgkomite

En valgkomite i et selskap er et organ valgt av generalforsamling eller representantskap (IKS) med mandat å fremme forslag til styremedlemmer og eventuelt godtgjørelse til disse. Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert og må tas inn det enkelte selskaps vedtekter eller i en eventuell selskapsavtale.

Valgkomiteer er vanlig i større selskap, og spesielt i større selskap med mange eiere. I selskap der det brukes valgkomite, bør valgkomiteen settes sammen slik at alle aksjeeierne føler seg representert. Flertallet i valgkomiteen bør være uavhengig av styret og den daglige ledelsen, men det er nødvendig at komiteen har innsikt i hvilken kompetanse styret har behov for.

For å sikre best mulig grunnlag for sine vurderinger skal valgkomiteen ha kontakt med sittende styre-medlemmer, daglig leder og eierne. Alle eiere bør gis anledning til å foreslå kandidater til styreverv i selskapet. I en del større selskap brukes profesjonelle rådgivere for å finne fram til gode styre-medlemmer. Det finnes også databaser der personer med ulik styrekompetanse er registrert.

Valgkomiteens innstilling skal begrunnes og innstillingen bør også redegjøre for hvordan komiteen har arbeidet.

Eiermøter

I selskap der kommunen er en av flere eiere er likebehandling av alle aksjeeiere en forutsetning. Dette omfatter også hvilken informasjon kommunen som eier mottar fra selskapet og hvilken kontakt det er mellom kommunen og selskapet. Det er derfor viktig at representanter fra samtlige eiere deltar i disse møtene. Kommuner vil vanligvis være representert ved ordfører. Leder for opposisjonen bør også gis anledning til å delta.

I selskap der kommunen er eneeier, eller eier selskapet sammen med samarbeidende kommuner, bør det avholdes minst ett eiermøte i året i tillegg til generalforsamlingen. Møtet avholdes i etterkant av at kommunestyret har behandlet eierrapporten og initieres av ordfører i den kommunen som har størst eierandel. Til møtet inviteres styret, daglig leder og øvrige eiere.

Både ordfører og selskapet kan be om eiermøter når det er behov for å diskutere spørsmål av strategisk art og hvor styret trenger veiledning fra eierne. Slike møter kan også arrangeres hvis det i forkant av planlagt generalforsamling er signaler på at eierne vil ha problemer med å godta styrets forslag til ulike vedtak, for eksempel størrelsen på utbytte.

I selskap der kommunen (eller samarbeidene kommuner) eier en vesentlig andel av aksjene eller andelene, men ikke alle, bør det utvises forsiktighet når det gjelder å bruke egen dominans til å skaffe seg informasjon som er eller kan oppfattes som fordelaktig for kommunen.

Kommunedirektøren

Kommunedirektøren skal iverksette kommunestyrets vedtatte eierpolitikk, herunder legge fram forslag til eierskapsmelding for behandling i kommunestyret, og sørge for oppfølging i form av eierrapporter.

Kommunedirektøren skal etablere rutiner for løpende eieroppfølging, herunder informasjon/beslutningsgrunnlag/støtte for ordfører.

4.3. Andre eiere

Siden deltakelse i et selskap i mange tilfelle er motivert av at man skal løse en oppgave sammen med andre, er det ofte flere eiere i et aksjeselskap. Det er ikke gitt at alle eiere har de samme interessene

eller motivene for eierskapet, aksjeloven har derfor flere bestemmelser som sikrer at en dominerende eier ikke kan sikre seg urimelige fordeler på de andre eiernes bekostning.

90 % eierandel: En aksjonær som eier 90 % av aksjene eller mer kan kreve å få innløse minoritetsaksjonæren(e). Tilsvarende kan minoritetsaksjonæren(e) kreve innløsning.

2/3 eierandel: En aksjonær med mer enn 2/3 eierandel har bestemmende innflytelse på de fleste områder i selskapet. Aksjonæren kan bl.a. vedta fusjoner, fisjoner, kapitalforhøyelser og kapitalnedsettelse, oppløsning av selskapet og endre vedtektene.

50 % eierandel: En aksjonær som eier mer enn 50 % av aksjene kan ha avgjørende innflytelse på valg av styret. Styret bestemmer bl.a. hvor mye som skal deles ut i utbytte til aksjonærene.

1/3 eierandel: En aksjonær med mer enn 1/3 eierandel har såkalt negativt flertall. Det innebærer at aksjonæren kan blokkere vedtektsendringer, fusjoner, fisjoner, kapitalforhøyelser og kapitalnedsettelse.

10 % eierandel: En aksjonær som eier mer enn 10 % av aksjene i et ordinært aksjeselskap kan kreve ekstraordinær generalforsamling i selskapet.

Som hovedregel skal eierne av aksjer behandles likt, uavhengig av hvor mange aksjer de eier. I noen selskap er det vedtektsfestet at man skal ha flere aksjeklasser, med ulike tilknyttede rettigheter. Rettighetene til de ulike aksjeklassene skal framgå av vedtektene. I slike tilfeller er det førende prinsippet at eierne skal behandles likt innen hver aksjeklasse. Ulike aksjonærrettigheter på grunn av flere aksjeklasser kan oppleves som lite ryddig, og kommunen bør som hovedregel ikke bruke denne muligheten i egne selskap, eller delta i selskap som er konstruert på denne måten.

For selskaper med flere eiere, er omforente eierstrategier et viktig virkemiddel for å håndtere ulike synspunkter. Eierstrategiene gir omforente holdninger til retning og utvikling av selskapene. De er også verdifulle verktøy for å regulere eventuelle uenigheter. Gjennom eierstrategier kan det avtales formelle føringer og tvisteløsninger. Eierstrategien kan også forplikte til å etablere fora hvor de ulike eiernes interesser drøftes og avklares for å unngå ulike styringssignaler til selskapet. Alle eierstrategier skal forankres i kommunestyret.

4.4. Prinsipper for eierstyring

Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring er et sentralt element i eierpolitikken. Formålet med prinsippene er å avklare roller og ansvar, sikre åpenhet og ryddige beslutningsprosesser, redusere ulike typer risiko, stimulere til verdiskaping gjennom å legge til rette for økt effektivitet og styrket konkurransedyktighet m.v. Kommunens overordnede prinsipper for eierstyring er oppstilt i tabellen nedenfor.

Gausdal kommunes prinsipper for eierstyring

1. Valget om å etablere et selskap og valg av selskapsform baseres på en analyse av kommunens styringsbehov og mål for virksomheten.
2. Gausdal kommune gir klare og langsiktige mål for selskapene. Styret er ansvarlig for å realisere målene.
3. Gausdal kommune fremmer sine interesser overfor kommunale selskap gjennom eierorganene.
4. Selskapenes kapitalstruktur skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapenes situasjon.
5. Det skal være åpenhet knyttet til Gausdal kommunes eierskap og til selskapenes virksomhet basert på prinsippet om meroffentlighet. Det legges til rette for interne prosess foran møter i generalforsamling, representantskap mv.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut ifra selskapets egenart. Godtgjørelsen til styret skal reflektere kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet.
7. Gausdal kommune forventer at godtgjørelsen til ledende ansatte skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende sammenlignet med tilsvarende selskap.
8. Kommunestyret skal behandle eierskapspolitikken i løpet av det første året av kommunevalgperioden, og eierrapport hvert år.
9. Gausdal kommune er pådriver for at selskapene legger FNs bærekraftsmål til grunn for sin virksomhet.
10. Det anbefales at selskapene melder seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon. Samfunnsbedriftene (tidligere KS bedrift) vil være det naturlige valget for kommunale eide selskap.

5. Styrets rolle og ansvar

5.1. Styrets oppgaver

I henhold til selskapslovgivningen er det styret som har ansvaret for forvaltningen av selskapet. Den viktigste oppgaven for kommunen som eier er derfor å sørge for eller bidra til at selskaper der kommunen har en eierandel, har kompetente styrever.

Tradisjonelt deles styrets oppgaver i tre:

- Forvaltningsansvaret, som blant annet omfatter organisering av virksomheten, ansettelse av daglig leder, virksomhetsplaner og budsjetter, regnskap og årsberetning, samt saker av «uvanlig art».
- Tilsynsansvaret, som blant annet omfatter tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten ellers, kontroll med egenkapitalen og sikring av at lover, regler, forskrifter og kontraktsforpliktelser etterleves.
- Informasjonsansvaret, som blant annet omfatter å gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger til eierne og myndighetene.

Dette er fortsatt styrets kjerneoppgaver, men i tillegg ser man at styrer spiller en stadig viktigere rolle når det gjelder strategiarbeid og som diskusjonspartnere og støttespillere for den administrative ledelsen. I den siste utgaven av «Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse» (NUES 2018) heter det at styret bør utarbeide klare mål, strategier og risikoprofil for virksomheten, og det tilrås at disse evalueres årlig.

Styreleder har et særskilt ansvar for å legge til rette for at styrets samlede kompetanse utnyttes på best mulig måte, blant annet gjennom å bidra til at styret fungerer godt som kollegium. Styreleder har også et særskilt ansvar for at styremedlemmene til enhver tid har den nødvendige kompetanse til å ivareta styreverv og om nødvendig, igangsette tiltak for å heve kompetansen. Dette omfatter også nødvendig opplæring av nye styremedlemmer.

5.2. Styrets sammensetning

Kompetanse

De beste og mest verdiskapende styrene består av personer med relevant kompetanse gitt de utfordringer selskapet står overfor, som anvender denne kompetansen på en god måte og som bruker tilstrekkelig tid på styrearbeidet. Disse styrene er framoverskuende og sørger for at selskapet har et langsiktig perspektiv. I tillegg spiller de beste styrene en aktiv rolle i selskapets strategiutforming, risikohåndtering og i oppfølgingen av ledertalent i selskapet.

Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen økonomi, strategi, organisasjon og markedene selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt i og interesse for selskapets formål. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet kan også være en viktig kompetanse inn i et styre.

Spesielt for mindre selskap er et kompetansesterkt styre viktig, fordi man på denne måten kan få tilgang på kompetanse som selskapet ellers ikke vil kunne holde seg med. Videre er det viktig å ha styremedlemmer som har tilstrekkelige forutsetninger for å foreta selvstendige vurderinger av ledelsens saksfremlegg og vesentlige avtaler som inngås av selskapet.

Styreverv i selskaper er personlige verv. Medlemmer av selskapsstyrer representerer bare seg selv, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter, men ivaretar eierne kollektivt på best mulig måte.

Mangfold

Aksjeloven § 20-6 stiller krav om at begge kjønn skal være representert i styret med tilnærmet 40 % i statsaksjeselskap, og i selskap der kommuner og/eller fylkeskommuner eier til sammen minst to tredeler av aksjene (kommuneloven § 80 a). Tilsvarende regel gjelder for IKS. Gausdal kommune tilstreber kjønnsmessig balanse også i styrer der kommunen eier mindre enn to tredeler av aksjene.

Habilitet

Forvaltningsloven § 6 slår fast at verken folkevalgte eller ansatte i kommunen kan delta i behandlingen av saker der et selskap som de sitter i styret eller andre styrende organer, er part i saken. Er den overordnede tjenestemannen inhabil kan heller ikke saken behandles av en direkte underordnet

tjenestemann i samme forvaltningsorgan. Dette innebærer at verken ordfører eller Kommunedirektør bør sitte i styret i selskap der kommunen er eier. I Gausdal kommune er dette et etablert prinsipp.

Ved oppnevning av andre folkevalgte eller ansatte som representanter i styrende organer i selskap skal det alltid vurderes om det kan oppstå habilitetskonflikter, og i tilfelle hvordan disse i så fall skal løses.

Funksjonstid

Selv om loven åpner for at styremedlemmer kan velges for inntil fire år, anbefales det at valgperioden som hovedregel skal være to år. Forhold knyttet både til selskapets behov og uavhengighetskravet kan endres i løpet av en toårs periode, det bør derfor foretas en vurdering av valgte styremedlemmer hvert annet år. Ved gjenvalg må hensyn til kontinuitet veies opp mot behovet for fornyelse og uavhengighet. Styrets leder bør velges for ett år om gangen.

Varamedlemmer

Som hovedregel forutsettes det at styremedlemmer prioriterer å møte på styremøtene og at tilfeldig fravær ikke påvirker styrets beslutningsdyktighet. Der det likevel utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes. 1. varamedlem bør inviteres fast til styremøtene for å sikre best mulig kompetanse og kontinuitet. Dette berører ikke ansattes rett til å velge personlige varamedlem for sine styremedlemmer der dette er aktuelt.

Konsern

Styret i morselskapet er generalforsamling i datterselskapet. For å unngå rolleblanding i konsernforhold bør ikke medlemmer av styret i morselskapet sitte i styret til datterselskapet..

5.3. Godtgjøring til styret og ledende ansatte.

Godtgjørelsen til styret bør som hovedregel reflektere kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styreleder bør godtgjøres høyere enn styremedlemmer.

Styremedlemmer inklusive styreleder bør som hovedregel ikke påta seg oppgaver for selskapet i tillegg til styrevervet. I den grad dette likevel skjer, skal styret samtykke i forkant og det skal redegjøres for i årsberetningen. Aksjonærvalgte styremedlemmer skal ikke omfattes av eventuelle incentiv- og bonusordninger.

Dersom selskapets aktivitet medfører et økonomisk ansvar for styremedlemmene, skal dette søkes dekket gjennom en styreforsikring. Strafferettslig ansvar skal ikke dekkes.

Fastsettelse av godtgjørelse til daglig leder er styrets ansvar. Gausdal kommune forventer at godtgjørelsen til ledende ansatte skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende sammenlignet med tilsvarende selskap. Styret skal bidra til moderasjon i godtgjørelsen til ledende ansatte.

Som hovedregel skal lønn gis som fastlønn. I bransjer der bonusordninger er vanlig, kan det gis variabel lønn under følgende forutsetninger:

- Ordningen skal omfatte alle ansatte

- Det skal være en klar sammenheng mellom de mål som ligger til grunn for den variable lønnen og selskapets mål
- Variabel lønn skal være basert på objektive, definerbare og målbare kriterier som lederen kan påvirke
- Samlet oppnåelig variabel lønn pr år bør for den enkelte ikke overstige verdien av 3 månedslønner, med mindre særskilte forhold tilsier det

Pensjonsvilkår for ledende ansatte skal være på linje med andre ansattes vilkår i selskapet. Samlet pensjonsutbetaling bør ikke overstige 66 % av lønn opp til 12 G. Pensjonen skal være knyttet til og omfatte eget arbeidsforhold.

I forhåndsavtaler hvor virksomhetens øverste leder fraskriver seg bestemmelsene om oppsigelsvern i arbeidsmiljøloven, kan det avtales sluttvederlag i overensstemmelse med arbeidsmiljøloven § 15-16 (2). Sluttvederlag bør ikke benyttes når lederen selv tar initiativ til oppsigelsen. Sluttvederlag og lønn i oppsigelsestiden bør ikke overstige 12 månedslønner. Ved ansettelse i ny stilling eller inntekt fra næringsvirksomhet der vedkommende er aktiv eier, bør det avtales at sluttvederlaget reduseres med et forholdsmessig beløp beregnet på grunnlag av den nye årsinntekten. Reduksjonen skjer først etter at vanlig oppsigelstid for stillingen er ute.

5.4. Forventninger til styret

Styret som kollegialt organ har ansvaret for å balansere ulike interesser med sikte på å fremme verdiskapingen i selskapet. Styrets medlemmer forventes å ha vilje og evne til å samarbeide.

Selv om det er eier som, gjennom å velge styremedlemmer, har det overordnede ansvaret for å sikre styret riktig kompetanse, forventes styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet.

6. Rapportering og resultatmål.

6.1. Pliktig rapportering

Rapporteringen fra selskap som kommunen eier vil enten følge regnskapslovens eller kommune-lovens bestemmelser. Alle selskap, med unntak av kommunalt foretak og interkommunale selskap, skal følge regnskapslovens bestemmelser. Interkommunale selskap følger vanligvis regnskapslovens bestemmelser, men kan i noen tilfelle velge å føre regnskap etter kommunale prinsipper.

6.2. Resultatmål.

For mange av de selskapene som kommunen eier andeler i er formålet med eierskapet begrunnet i andre motiv enn «å tjene penger». Samtidig er det en forutsetning at selskap går i økonomisk balanse over tid, både aksjeselskapsloven og lov om interkommunale selskap vektlegger styrets handlingsplikt dersom grunnlaget for fortsatt drift ikke er til stede. Det bør derfor legges til grunn at alle selskap der Gausdal kommune har en eierandel skal:

- Gå med overskudd (positiv avkastning)
- Ha egenkapital til å tåle normale svingninger i driften (soliditet)
- Ha likviditet til å tåle normale svingninger i driften

Avkastning

Avkastningen beregnes på grunnlag av årsresultatet i selskapets regnskap. En positiv avkastning vil styrke selskapets egenkapital og likviditet, og kan gi grunnlag for utdeling av utbytte.

Det er ulike mål for avkastning som alle er faglig velbegrunnet. Det foreslås at man i eierrapportene i denne perioden (2020-2024) bruker lønnsomhet (egentlig total kapitalrentabilitet) som mål. Fordi lønnsomhet beregnes av overskuddet før skatt er det mulig å ha en lønnsomhet over 0 selv om årsresultatet er negativt, men dette er ikke veldig viktig.

For selskap der kommunens motiv for eierskap ikke har en finansiell dimensjon bør kravet være at lønnsomheten minst er positiv (større en 0 %). For selskap der kommunens motiv for eierskap helt eller delvis er finansielt bør kravet til lønnsomhet fastsettes på selskapsnivå og med et blikk på bransjestandard, men i størrelsesorden 5-10 % bør være et mål.

Soliditet

Soliditet handler om å ha nok egenkapital til å tåle normale svingninger i driften, det vil si negativ avkastning i enkelte år. Soliditet uttrykkes gjerne som den andelen egenkapitalen utgjør av total kapitalen. Hvor høy denne andelen bør være er avhengig av hvilken virksomhet driver og risikoen knyttet til denne, men 15-20 % bør normalt være et mål ved normalrisiko.

Likviditet

Dette er et mål på hvor mye kortsiktige midler foretaket har i forhold til forpliktelsene selskapet har på samme tidshorisont. Kortsiktig gjeld er forpliktelser som forfaller innen ett år, mens omløpsmidler er midler i foretaket som kan likvideres innen ett år.

Særskilt om utbytte

Utbytte er utdeling av «fri» egenkapital til eierne. Dette vil være egenkapital bygd opp på bakgrunn av årets og/eller tidligere års resultat i selskapet. Utbyttepolitikk defineres som langsiktige retningslinjer for hvordan selskapets avkastning skal disponeres. Det er en forutsetning for utbytte/utdeling at selskapet er lønnsomt, solid og likvid.

Utbytte/utdeling er først og fremst aktuelt for selskapet der eierskapet helt eller delvis er finansielt motivert. I selskap som driver virksomhet som er typisk offentlige oppgaver (som renovasjon) er det ofte inngått avtale aksjonærene imellom om ikke å utbetale utbytte/utdeling. Tilsvarende gjelder aksjeselskap som ikke er skattepliktige og selskap som er i en oppstartsfase (så lenge de er i oppstartsfasen).

I de selskap hvor virksomheten er forretningsmessig skal utbyttepolitikken støtte opp under det overordnede målet om størst mulig verdiskapning. Det er viktig for kommunen som eier, og selskapets styre å kunne legge til grunn en langsiktig, forpliktende og stabil utbyttepolitikk. Det bør kun gjøres endringer i utbyttepolitikken dersom det skjer vesentlige endringer i de forutsetninger som er lagt til grunn.

For **aksjeselskap** er utbytte regulert i Aksjelovens § 8-1. Det framgår av § 8-2 at beslutning om utbytte treffes av generalforsamlingen etter forslag fra styret. Generalforsamlingen har ikke anledning til å utdele et høyere utbytte enn det styret har foreslått.

For et **interkommunalt selskap** (IKS) er utdeling fra selskapet hjemlet i lov om interkommunale selskaper § 29. Det er representantskapet som, etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, beslutter utdeling av utbytte. Loven omtaler også hva som er forutsetningen for at utdeling kan foretas.

7. Oppfølging av eierskapsmelding og eierrapport

7.1. Revidering av eierskapsmelding og utarbeidelse av eierrapport

Eierskapspolitikken, som blant annet inneholder prinsippene for eierstyring, bør ligge fast over noe tid, men revideres en gang i løpet av kommunestyreperioden. Dette er også i tråd med bestemmelsen i kommunelovens § 26-1.

Eierrapporten inneholder informasjon om selskapene der kommunen har eierinteresser i, samt formål og utvikling. Eierrapporten revideres årlig.

7.2. Kontroll

Kontrollutvalget har etter Kommunelovens § 80, jevnfør forskrift om kontrollutvalg §§ 13-15 et selvstendig ansvar når det gjelder selskapskontroll i tilknytning til selskap der kommunen har eierinteresser. Ansvaret gjelder de selskaper kommunen eier alene eller sammen med andre kommuner/fylkeskommuner. Selskapskontrollen utøves av kontrollutvalget på bestilling fra kommunestyret

Forskrift om kontrollutvalg §§ 13-15 omhandler kontrollutvalgets oppgaver i tilknytning til selskapskontrollen.

7.3. Rutiner

Kommunedirektøren er ansvarlig for utvikling av rutiner av knyttet til kommunens eierskap og forvaltningen av disse.

8. Gausdal kommunes eierskap med hovedmotiv for eierskapet

8.1. Interkommunale selskap (IKS)

	GK eierandel	Hovedmotiv for eierskap
Glør IKS	16,1%	Effektivisering/samarbeid (kap. 3.1)
Gudbrandsdalen Krisesenter IKS	8,7%	Effektivisering/samarbeid (kap. 3.1)
Innlandet revisjon IKS	2,96%	Effektivisering/samarbeid (kap. 3.1)

8.2. Aksjeselskap (AS)

Navn	GK eierandel	Hovedmotiv for eierskap
Lillehammer og Gausdal Energiverk (LGE) Holding AS *	22,84%	Finansielt Samfunnsøkonomi
Lipro AS	6%	Samfunnsøkonomi
Ikomm AS	12,73%	Effektivisering/samarbeid Finansielt
Østnorsk Filmsenter AS	20%	Næringspolitikk
Kompetanse-, Universitets- og Forskningsfondet Oppland AS **	4,2%	Næringspolitikk
Visit Lillehammer AS	2,7%	Næringspolitikk
Skåppå Kunnskapsark AS	1,33%	Næringspolitikk
Randsfjordmuseene AS	3%	Effektivisering/samarbeid
Skeikampen pluss	8,33%	Samfunnsøkonomi
Espedalen skisenter	0,5%	Næringspolitikk

*Vedtatt oppløst

**Vedtatt oppløst

I tillegg har kommunen små/ubetydelige andeler i følgende selskap:

- Boligbyggelaget USBL
- KLP
- Biblioteksentralen SA

De omtales i eierrapporten.

Vedlegg - Oversikt over samarbeids- og selskapsformer

Modell	Formål	Eget rettssubjekt	Pålagte organer	Regnskap og rapportering	Øk. risiko	Kommunestyrets styringsrett
Utenfor modell	Uforpliktende samarbeid	Nei	Ingen	Etter avtale	Etter avtale	Etter avtale
Kommunalt foretak	Svak fristilling av kommunal virksomhet	Nei	Styre	Regnskapsmessig en del av kommunen, følger kommuneloven	Ingen krav om EK, kommunen er ansvarlig for alle forpliktelser	Delegert til styret, men kommunestyret kan beholde kontroll over enkeltområder ved å begrense styrets fullmakter på disse områdene i vedtektene.
Administrativt vertskommunesamarbeid	Samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet av ikke prinsipiell karakter	Nei	Ingen	Regnskapsmessig en del av vertskommunen, følger kommuneloven	Ingen krav om EK, vertskommunen er ansvarlig for alle forpliktelser	Den enkelte deltakerkommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere.
Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	Samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet av prinsipiell karakter	Nei	Felles folkevalgt nemnd	Regnskapsmessig en del av vertskommunen, følger kommuneloven	Ingen krav om EK, vertskommunen er ansvarlig for alle forpliktelser	Den enkelte deltakerkommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere.
§ 27-styre (må avvikles innen 10.10.2023)	Samarbeid om oppgaver av driftsmessig art	Kan være	Styre	Følger kommuneloven	Ingen krav om EK, eierkommunene er ansvarlig for alle forpliktelser	Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret som organ, men må styre gjennom sine representanter. Kommunestyrene kan beholde kontroll over enkeltområder ved å begrense styrets fullmakter i vedtektene.
Interkommunalt politisk råd	Behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene	Kan være	Representantskap	Følger kommuneloven	Ingen krav om EK, eierkommunene er ansvarlig for alle forpliktelser	Samarbeidsavtalen regulerer hvilke saker rådet skal behandle. Det antas at det enkelte kommunestyre ikke kan instruere rådet som organ, men må styre gjennom sine representanter i representantskapet.
Kommunalt oppgavefellesskap	Løse felles oppgaver på tvers av kommune- eller fylkesgrensene	Kan være	Representantskap	Følger kommuneloven	Ingen krav om EK, eierkommunene er ansvarlig for alle forpliktelser	Samarbeidsavtalen regulerer hvilke saker oppgavefellesskapet skal løse. Det antas at det enkelte kommunestyre ikke kan instruere rådet som organ, men må styre gjennom sine representanter i representantskapet.

Modell	Formål	Eget rettssubjekt	Pålagte organer	Regnskap og rapportering	Øk. risiko	Kommunestyrets styringsrett
IKS	Virksomhet med forretningsmessig preg	Ja	Representantskap, styre, daglig leder	Følger kommuneloven eller regnskapsloven	Ingen krav om EK, eierkommunene er ansvarlig for alle forpliktelser	Eierne utøver myndighet gjennom representantskapet, som velger styre og vedtar de økonomiske rammene for driften. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor egne medlemmer i RS.
AS	Virksomhet med økonomisk formål	Ja	Generalforsamling, styre, daglig leder	Følger regnskapsloven	Begrenset til innskutt egenkapital	Aksjeeierne utøver myndighet gjennom vedtak i generalforsamlingen, som velger styre. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor egne medlemmer i GF.
Stiftelse	Uavhengig virksomhet med særskilt formål	Ja	Styre, daglig leder	Følger regnskapsloven	Ingen	Kommunestyret kan ha rett til å utpeke styremedlemmer
BA/Samvirke	Medlemsorganisasjon	Ja	Årsmøte, styre, daglig leder	Følger regnskapsloven	Begrenset	Som for et AS, men årsmøte i stedet for GF.

Vedlegg: Oversikt over interkommunale samarbeid

Oversikten nedenfor viser de ulike samarbeidene, hvilken kommune som er vertskommune, kort om hva samarbeidene omfatter.

Navn på samarbeidet og organisering	Verts-kommune	Omfatter
Interkommunale samarbeid § 20 i kommuneloven:		
Fellesenhet Økonomi	Lillehammer	Regnskap, lønn, fakturering, skanning
Fellesenhet innfordring	Øyer	Innfordring
Lillehammer regionen Vekst	Lillehammer	Næringsrådgivning
Felles Landbrukskontor i Lillehammer-regionen	Gausdal	Saksbehandling og rådgivning innen skog og landbruk
Aktiv i skole – ut 2020	Lillehammer	Fysisk aktivitet for barn i skolen
DIG3 samarbeid	Lillehammer	Drift av felles IT-løsning innen skole
GIS-samarbeid	Lillehammer	Samarbeid innen geografiske informasjonssystem
Øyer og Gausdal barneverntjeneste	Gausdal	Barnevern
Interkommunal barnevernvakt	Ringsaker	Lovpålagt vaktberedskap for barneverntjenesten
NAV Lillehammer - Gausdal	Lillehammer	NAV
Regional Frisklivssentral	Gausdal	Veiledning fysisk aktivitet, ernæring, livsstil
Helseregion Sør-Gudbrandsdal	Lillehammer, Gausdal, Øyer, Ringebru	Intermediære plasser, legevakt, KAD, friskliv-sentralen, miljørettet helsevern, Gerica, FACT-team, psykisk helse/rus

Kjøp av tjenester:		
Innkjøp – kjøp av tjenester	Lillehammer	Innkjøp
Overgrepsmottak	Lillehammer	Mottak for overgrepsutsatte
Borgerlige vigslere	Lillehammer	Administrasjon og vigselslokale, oppstart 2018
Personvernombud	Lillehammer	Lovpålagt funksjon, oppstart 2018
TQM Kvalitetskoordinator <i>ut 2020</i>	Lillehammer	Tilrettelegger/systemansvar TQM
Koordinator for interkommunalt politisk råd	Lillehammer, kommune	Sekretariatsfunksjon for regionrådet i Lillehammer-regionen
Voksenopplæring	Lillehammer	Voksenopplæring
Rensing av avløpsvann	Lillehammer	
Alarmsentral	Midt-Hedmark brann- og rednings-vesen	Drift av 110-sentralen
Reisevaksinering	Lillehammer	Reisevaksinering

Oppgavefelleskap – etter kommuneloven §§ 18* og 19		
IKA Opplandene	Oppland fylkeskommune	Arkivsamarbeid. Under omdanning
Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet	Oppland fylkeskommune	Sekretariat for kontrollutvalg. Under omdanning
INNOFF		Innkjøpssamarbeid. <i>Avtalen er sagt opp.</i>
Lillehammer Regionen Brannvesen	Lillehammer	Brann- og feiervesen
Interkommunalt politisk råd (tidl. Regionrådet) i Lillehammer-regionen	Lillehammer	Utviklingsarbeid i regionen. § 18

