



Kongsvinger Kommune
www.kongsvinger.kommune.no

God selskapsstyring i Kongsvinger kommune



Vedtatt av kommunestyret 30.08.07

Innledning

Med dette framlegges to dokumenter som skal gi kommunestyret et samlet grunnlag for å drøfte Kongsvinger kommunes prinsipper for:

- God selskapsstyring (dette dokumentet)
- Eierstrategi for kommunens selskaper og andre eierinteresser (Eierskapsmelding 2007)

Kommuner er stadig blir mer ”bolagisert”, som svenskene kaller det. Kommuner deltar i ulike selskaper sammen med andre kommuner eller private aktører. Og kommuner etablerer selv selskaper for å få bedre styring på egen virksomhet.

Å styre virksomhet gjennom å eie selskaper, er vesentlig annerledes enn å styre forvaltningen direkte fra folkevalgte styringsorganer innenfor kommunelovens ramme.

Å sitte i et styre og styre virksomhet, er også vesentlig annerledes enn å sitt i et politisk styringsorgan.

Gjennom dette dokumentet forsøker Kongsvinger kommune å formidle sentral kunnskap og rammer for god selskapsstyring. Dokumentet konkluder med å sette opp 11 prinsipper for god selskapsstyring i Kongsvinger kommune.


Gjennom en årlig Eierskapsmelding vil kommunestyret få anledning til å drøfte sine ulike eierengasjementer og hva slags mål og strategier kommunen som eier ønsker skal ligge til grunn for selskapenes utvikling.

Herværende dokument God selskapsstyring må også sees i sammenheng med den siste tiden debatt om styringen av kommunale selskaper – en debatt som ikke minst er kommet etter avsløringer av betydelig mangel på styring og etikk samt rolleblanding.

I denne sammenheng bør en levende og åpen debatt om hva som er god kommunal selskapsstyring bidra til at tilsvarende uheldige tilfeller *ikke* skjer i Kongsvinger eller i våre interkommunale selskaper.

I utarbeidelsen av dette dokumentet er det trukket betydelige veksler på *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper* av Vibeke Resch-Knudsen (Kommunalforlaget 2007)

Kongsvinger 7. august 2007



Oddbjørn Vassli
Rådmann

Innhold

1	BAKGRUNN OG FORMÅL	6
1.1	Generelt	6
1.2	Formelt grunnlag	6
1.3	Behov for lokale bestemmelser	6
1.4	Eierskapsmeldingen.....	6
2	OVERSIKT ULIKE SELSKAPSFORMER	7
2.1	Kommunalt foretak (KF)	7
2.2	Interkommunalt selskap (IKS)	7
2.3	Aksjeselskap (AS)	8
2.4	Stiftelse.....	9
3	KOMMUNENS STYRING AV EGNE SELSKAPER OG EIERINTERESSER	10
3.1	Kommunestyrets rolle	10
3.2	Formannskapets rolle	11
3.3	Ordførers rolle	11
3.4	Rådmannens rolle	11
4	KOMMUNENS ROLLE SOM KUNDE I EGET SELSKAP	12
4.1	Bestiller-utfører.....	12
4.2	Egenregi.....	13
4.3	Kryss-subsidering – salg til eksterne kunder	13
5	ROLLER	14
5.1	Folkevalgtrollen	14
5.2	Rollen som medlem i representantskap og generalforsamling	14
5.3	Rollen som styremedlem	14
5.4	Daglig leder	15
5.5	Habilitet	15
5.6	Godtgjørelser.....	16

GOD SELSKAPSTYRING I KONGSVINGER KOMMUNE

1. Eierskapsmelding

Kommunestyret skal hvert år behandle en Eierskapsmelding som gir kommunestyret anledning til å vurdere, drøfte og fastsette kommunestyrets strategi for kommunens eierskap i de ulike selskapene. Eierskapsmeldingen skal være offentlig og lett tilgjengelig for kommunens innbyggere og andre interesserte.

2. Formål og styringsperspektiver

Ved stiftelse av eller deltakelse i det enkelte selskap skal kommunestyret legge vekt på utforming av formålet med selskapets virksomhet sett fra kommunens side. Selskapets formål skal normalt uttrykkes i de samme styringsperspektiver som kommunene selv arbeider innenfor – samfunn, tjenester, organisasjon og økonomi – og resultatet av selskapets virksomhet bør rapporteres tilbake i de samme perspektivene.

3. Etiske retningslinjer

Selskaper som kommunen deltar i, skal drives etter de samme etiske retningslinjer som er fastsatt for kommunens virksomhet. Dette kravet bør tas med i selskapets vedtekter.

4. Oppnevning av medlemmer i selskapenes styringsorganer

- Kommunestyret velger styremedlemmene til kommunale foretak
- Kommunestyret velger representantskapsmedlemmer (minst 2) til interkommunale selskaper som kommune deltar i
- Kommunestyret velger representanter til generalforsamlingen (minst 2) i aksjeselskaper som kommunen er heleier eller deleier i

5. Kommunalt valgte medlemmer til representantskap og generalforsamlinger

Kommunestyrets valgte medlemmer til representantskapet i interkommunale selskaper og generalforsamlinger i aksjeselskaper, er forpliktet til å ivareta kommunestyrets hensikt og rammer for selskapene slik dette er uttrykt i selskapsavtale, aksjonæravtale, vedtekter, eierstrategi eller særlig instruks eller vedtak.

6. Styremedlemmer

Å være styremedlem i et kommunalt selskap er et personlig verv. Styret rekrutteres med bakgrunn i kompetansekrav og skal ivareta selskapets samlede interesser. Styremedlemmer velges normalt for 2 år i gangen.

7. Valgbarhet

Både folkevalgte og andre er valgbare til kommunale selskapers styringsorganer. Ingen kan inneha samme funksjon/rolle i et kommunalt styringsorgan utover 8 år.

Ansatte kan velges som medlemmer i selskapers styre, men da er dette som et personlig verv, ikke som representant fra kommunen eller kommunes administrasjon.

Rådmannen er ikke valgbar til noe styringsorgan for kommunalt selskap.

8. Habilitet

De enkelte representanter må selv passe på sin habilitet – både når de arbeider i selskapenes styringsorganer, og når de forbereder saker eller deltar i kommunale beslutningsorganer.

Folkevalgte som samtidig er styremedlemmer i kommunale selskaper, er automatisk innhabile ved behandling av saker fra angjeldende selskap i folkevalgt organ.

9. Godtgjørelse

Det er kommunen som dekker eventuell godtgjørelse til sine representanter i representantskap og generalforsamlinger. Det er selskapene som dekker godtgjørelsen for medlemmene i sine styrer.

Styrene kan ikke selv vedta sine godtgjørelser. Kommunalt ansatte med styreverv kan ikke oppebære styregodtgjørelse og lønn på samme tid.

Godtgjørelsen bør ikke avvike vesentlig fra fastsatt godtgjørelse for folkevalgte – dog justert for arbeidsomfang og for at styremedlemmene har et personlig ansvar. Daglig leder og styrets godtgjørelser bør framgå av årsmeldingen/ noter til regnskapet.

10. Kombinasjonen egenregi og konkurranse

Kommunale selskaper som er opprettet for produksjon i egenregi, kan ikke konkurrere i markedet med mindre dette er hjemlet i formålet for selskapet. I tilfelle egenregiproduksjon skal kombineres med konkurranseutsatt produksjon, skal kryss-subsidiering ikke forekomme og særregnskap som dokumenterer dette føres.

11. Dialog mellom kommunen som eier og kommunens selskaper

Kommunestyret skal en gang hvert år få en direkte orientering fra hvert av kommunens selskaper om status, virksomhet og framtid. Orienteringen bør primært gjennomføres av styreleder.

Kommunen kan ta initiativ til uformelle drøftinger med de kommunale selskapene. I slike drøftinger skal minst både rådmann og ordfører delta, Selskapet bør minst være representert ved styreleder og daglig leder.

Disse 11 hovedpunktene er Kongsvinger kommunes strategi for god selskapsstyring. For noen selskaper kreves en pratisk tilpassning ut fra annet regelverk, tilsvarende ordninger, inngåtte selskapsavtaler osv. Vesentlige avvik fra prinsippene må rapporteres gjennom den årlige eierskapsmeldingen. Ved inngåelse av nye aksjonær- eller selskapsavtaler – eller revisjon av eksisterende - skal prinsippene i størst mulig grad innarbeides.

1 BAKGRUNN OG FORMÅL

1.1 Generelt

Det har lenge vært vanlig at kommuner har deltatt som eiere i ulike typer selskaper med samfunnsgagnlige formål. I de senere år har det i tillegg skjedd en sterk økning i at deler av kommunens virksomhet har blitt flyttet over i egne selskaper eller i selskaper eid i fellesskap mellom flere kommuner (interkommunalt samarbeid).

Dette har medført at folkevalgte og administrasjon ikke bare må ta hånd om kommunens egen forvaltningsvirksomhet, men også inneha en rolle som eier og forvalter av en rekke selskaper. Etter dette skal folkevalgte ivareta seks roller:

- Ombudsrollen
- Myndighetsrollen
- Virksomhetsstyringsrollen
- Samfunnsutviklingsrollen
- Arbeidsgiverrollen
- Eierrollen

1.2 Formelt grunnlag

På overordnet og generelt grunnlag er styringsmodellen for ulike selskaper fastlagt i lovs form. De viktigste er:

- Aksjeloven når det gjelder *aksjeselskaper*
- Lov om interkommunale selskaper når det gjelder *interkommunale selskaper*
- Kommuneloven (kap. 11) når det gjelder *kommunale foretak*
- Stiftelsesloven når det gjelder *stiftelser*

1.3 Behov for lokale bestemmelser

Men det er i tillegg behov for å fastsette lokale bestemmelser når det gjelder selskaper:

- For alle aksjeselskaper må det fastsettes vedtekter, ofte også aksjonæravtaler
- For alle interkommunale selskaper inngås selskapsavtaler mellom eierne
- For kommunale foretak får sine vedtekter direkte fra kommunestyret
- Stiftelser opprettes via eget stiftelsesdokument med vedtekter

I tillegg til de formelle rammene for selskapene, har kommunestyret i egenskap at eier behov for å uttrykk mål, rammer og resultatkrav til selskapene. Det er disse forhold som utgjør kommunens *eierstrategi* – hva kommunen vil med å delta i selskapet.

1.4 Eierskapsmeldingen

Eierskapsmeldingens rolle er årlig å tilrettelegge for en diskusjon i kommunestyret om:

- Kommunens system for styring av sitt eierskap og sine selskaper (organisering)
- Oppnådde resultater fra selskapene siste arbeidsår basert på selskapenes egen årsmeldinger (resultatvurdering)
- Kommunens mål, rammer og forventninger til selskapenes videre utvikling (eierstrategi)

Eierskapsmeldingen framlegges årlig om høsten.

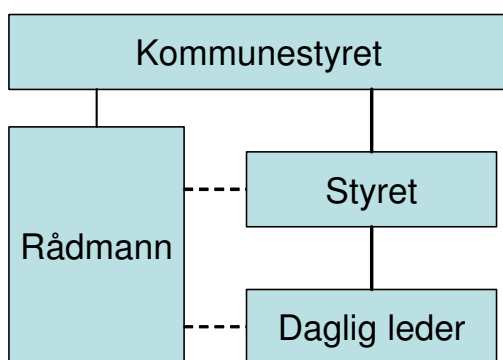
2 OVERSIKT ULIKE SELSKAPSFORMER

2.1 Kommunalt foretak (KF)

Kommunalt foretak er regulert i kommunelovens kap. 12. Et kommunalt foretak er ikke et eget rettssubjekt, men en del av kommunens juridiske person. Et kommunalt foretak er derfor ikke rettslig og økonomisk et selvstendig selskap, men en integrert del av kommunens virksomhet. Selskapets forpliktelser er kommunens forpliktelser, selskapets overskudd er kommunens overskudd osv.

Kommunestyret er selskapets øverste organ, men selskapet ledes av et styre som treffer bestemmelser om selskapets drift innenfor rammer gitt av kommunestyret (vedtekter, økonomiplan/årsbudsjett osv.).

Rådmannen har rett til å få seg forelagt saker som skal til styret – og som senere skal opp i kommunestyret – til uttale før styrebehandlingen. Likens har rådmannen fullmakt til å pålegge daglig leder å utsette iverksettingen av et styrevedtak som rådmannen mener må framlegges for kommunestyret (utsettende veto). For øvrig opptrer styret formelt fritt innenfor selskapets rammer og skiller seg således vesentlig ut fra kommunens resultatenheter for øvrig.



Figur 1: Forenklet styringsmodell for kommunale foretak

2.2 Interkommunalt selskap (IKS)

Samarbeid mellom flere kommuner i interkommunalt selskap er regulert i lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper. Interkommunale selskaper er egne rettssubjekter og er derfor rettslig atskilt fra eierkommunene.

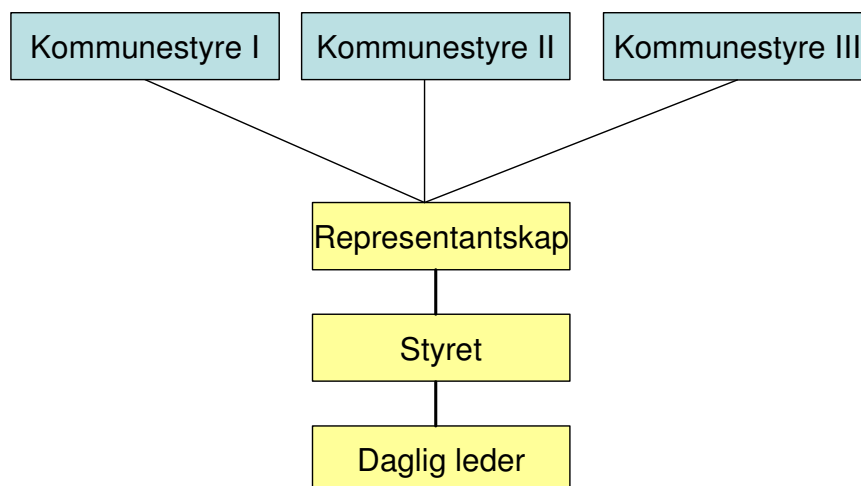
Hver kommune har et ubegrenset ansvar for sin andel av selskapets samlede forpliktelser (i motsetning til aksjeselskaper som har begrenset ansvar til kommunens andel av aksjekapitalen).

Ved etablering av IKS inngår deltakerkommunene en selskapsavtale som gir begrunnelse for og rammer for selskapets virksomhet.

Et IKS sitt øverste styringsorgan er representantskapet. Eierstyring av et IKS kan derfor bare skje gjennom representantskapet. Det innebærer at ikke en gang kommunestyret kan instruere selskapets styre eller daglig leder.

Det blir derfor avgjørende viktig i eierstyringen av IKSer at kommunestyret har gitt entydige instruksjoner eller signaler til kommunens representant(er) i selskapets representantskap. Kommunens representant(er) i selskapets representantskap er forpliktet i å følge kommunestyrets instruksjoner. Et medlem i representantskapet i et IKS representer derfor verken seg selv eller sitt parti, men flertallet i kommunestyret.

Representantskapet i et IKS velger selv selskapets styre.



Figur 2: Forenklet styringsmodell for Interkommunalt selskap. De gule boksene utgjør selskapets styringsorganer. Selskapet har en selvstendig rettslig status i forhold til eierkommunene.

2.3 Aksjeselskap (AS)

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som reguleres etter lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper. Eierne er ikke ansvarlig for selskapets forpliktelser utover innskutt aksjekapital med mindre annet er avtalt.

Aksjeselskap er den vanligste selskapsformen for bedrifter med forretningsmessige formål. Men non-profit aksjeselskaper finnes også.

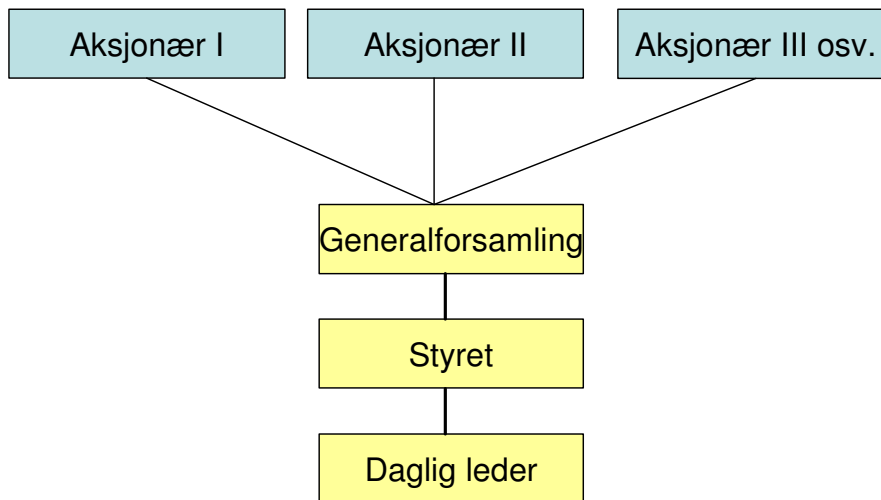
Øverste styringsorgan i et aksjeselskap er generalforsamlingen. Formål og rammer for aksjeselskaper er ofte avtalt mellom eierne i form av en aksjonæravtale. Selskapet styres i henhold til aksjelovens mange bestemmelser samt selskapets vedtekter.

Som for et Interkommunalt selskap må kommunens eierrolle utøves gjennom deltakelse i generalforsamlingen. Kommunestyret kan gi instruksjoner for hvordan kommunen som aksjonær skal opptre i generalforsamlingen.

Aksjeselskapets styre har sin lojalitet knyttet til selskapets formål og virksomhet. Ingen i et aksjeselskapsstyre kan sitte der for å representere bestemte interesser eller eiere.

Å være styremedlem i et interkommunalt selskap eller aksjeselskap er forskjellig fra å være for eksempel kommunestyremedlem. Styremedlemskapet er et personlig ansvar og du representerer verken eget parti eller bare din egen kommune som aksjonær, bare deg selv. Du skal ivareta selskapets interesser på vegne av alle eierne.

Det er generalforsamlingen som velger styret i et aksjeselskap. Ofte forberedes valget gjennom en egen valgkomité.



Figur 3: Forenklet styringsmodell for aksjeselskap. De gule boksene utgjør selskapets styringsorganer, de blå er eierne. Eierskapet utøves via generalforsamlingen.

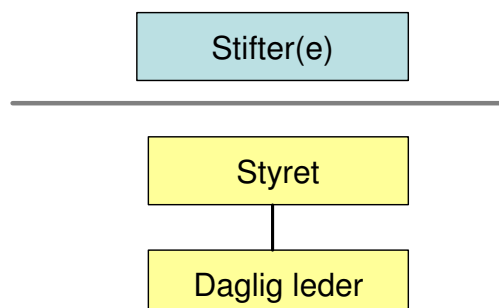
2.4 Stiftelse

En stiftelse har ingen eiere, bare stiftere. Stiftelser er egne rettssubjekter og er i prinsippet både selveiende og selvstyrende.

I stiftelsens vedtekter kan det bestemmes hvem som skal oppnevne styre i stiftelsen. På denne måten kan kommunen oppnå en indirekte styring med selskapet ved å oppnevne hele eller deler av styret. Kommunestyret kan ikke instruere de styremedlemmene som oppnevnes. Styremedlemmene representerer bare seg selv i styret og har et personlig ansvar for å ivareta stiftelsens formål.

Velger kommunen å opprette en stiftelse, så fraskriver kommunen seg egentlig styringsretten over selskapet utover hva som er avtalt i stiftelsesdokumentet og vedtektene.

Stiftelser kan ikke oppløses uten godkjenning fra Stiftelsestilsynet.



Figur 4: Styringsmodell for Stiftelse. Stiftelser er et selvstendig og selveiende rettssubjekt som opererer uavhengig av stifterne.

3 KOMMUNENS STYRING AV EGNE SELSKAPER OG EIERINTERESSER

3.1 Kommunestyrets rolle

Dannelse av eller deltakelse i selskaper berører ikke det forhold at kommunestyret er kommunens øverste organ. Men i de fleste sammenhenger innebærer deltakelse i selskaper at kommunestyret både ønsker og rettslig sett overfører betydelige fullmakter til selskapets organer.

Et viktig hovedpunkt er at kommunestyret ikke direkte kan instruere verken daglig leder eller styret i deres operative arbeid. Kommunestyrets muligheter for å styre tilknyttede selskaper, er skjematisk slik:

KF	IKS	AS	Stiftelse
Vedtekter	Selskapsavtalen Vedtekter	Aksjonæravtale Vedtekter	Stiftelsesdokument Vedtekter
Oppnevning av styret	Oppnevning av representantskap	Oppnevning av generalforsamling	Event. oppnevning av styret hvis dette følger av vedtektene
	Instruks til egne representantskaps-medlemmer	Instruks til egne generalforsamlings-medlemmer	
Godkjenning av økonomiplan, budsjett og regnskap	Eierstrategi for selskapet vedtatt av kommunestyret	Kommunens strategi for deltakelse i aksjeselskapet	

Rammene for selskapers virksomhet legges normalt gjennom stiftelsen av selskapet og opprettelse av vedtekter som blant annet angir selskapets formål.

Deretter kan kommunestyret påvirke selskapet gjennom oppnevning av sine medlemmer til henholdsvis styret i kommunalt foretak, representantskapet i interkommunalt selskap og generalforsamlingen i aksjeselskap. Det kan ikke understrekes sterkt nok at *eierskapet bare kan utføres via representantskap og generalforsamling i de to siste selskapsformene – og ikke via styrerepresentasjon.*

Men det er ikke gitt at kommunens strategi for eierskapet implementeres bare gjennom valg av gode personer til styret, representantskap eller generalforsamling. *Den viktigste betingelsen er at kommunestyret som sådan har en gjennomdrøftet og etablert strategi for hva kommunen ønsker med sitt eierskap.* Først da kan kommunestyrets representanter i styre, representantskap og generalforsamling ivareta kommunens interesser gjennom sine formelle roller i selskapene organer.

Når det gjelder kommunale foretak er situasjonen litt enklere ved at det er kommunestyret som faktisk vedtar selskapets økonomiplan, budsjetter, regnskap og årsmelding.

3.2 Formannskapets rolle

Formannskapet har ingen rolle i forhold til selskapsstyringen med mindre kommunestyret har gitt formannskapet slike fullmakter.

I noen kommuner ser vi at formannskapet er delegert myndighet til å godkjenne mindre vedtektsendringer i selskapene. Men formannskapet kan også oppnevnes til for eksempel å være generalforsamling i kommunale aksjeselskaper eller representantskap i interkommunale selskaper. Men særlig praktisk blir det neppe. Og heller ikke riktig hvis det innebærer at kommunestyret delegerer til formannskapet å utvikle en eierstrategi for disse selskapene.

3.3 Ordførers rolle

Med mindre annet er bestemt eller andre er valgt, er det ordføreren som representerer kommunens eierinteresse både i interkommunale selskaper og aksjeselskaper gjennom deltakelse i henholdsvis representantskapsmøter og generalforsamling.

Alt for ofte ser vi at kommuners eierinteresser representeres av ordføreren uten at ordføreren har et klart mandat gjennom for eksempel en kommunestyrevedtatt eierstrategi. I så fall har ordføreren stor frihet i hvordan kommunens interesser ivaretas uten at det trenger å ligge i dette at ordførere flest ikke ivaretar kommunens interesser på en god måte. Men gjennom en slik lite forankret ordførerrepresentasjon, gis ordføreren en egen beslutningsmyndighet som ordføreren etter kommuneloven ikke har.

Denne problemstillingen er særlig aktuell i IKS- og AS-er hvor det er representantskap og generalforsamling som velger styret. To aktuelle alternativer foreligger:

- Bruke konsekvent valgkomite i selskapet for å sette sammen styret. Dette gjør at eierne må snakke sammen og samordne sine kandidater for å sikre et mest mulig kompetent styre
- La et mindre utvalg av folkevalgte få som særoppgave å ivareta kommunestyrets vedtatte eierstrategier i generalforsamlinger og representantskapsmøter. Utvalget må på samme måte som en enkeltrepresentant, ivareta kommunestyret flertallssyn på selskapets utvikling. Men husk: I representantskap og generalforsamlinger har kommunen bare *ett* syn. Og i generalforsamlinger er det også slik at bare en person kan representere kommunens aksjer.

3.4 Rådmannens rolle

Rådmannen har bare to roller i forhold til de kommunale selskapene:

- Rådmannen har en spesialrolle i forhold til kommunale foretak ettersom disse er en del av kommunens juridiske person. Dette forhold er beskrevet i pkt. 2.1 om kommunale foretak og kommunelovens § 72.
- For øvrig er rådmannens formelle rolle avgrenset til å forberede og legge fram saker fra selskapene til politisk behandling i formannskap og kommunestyre

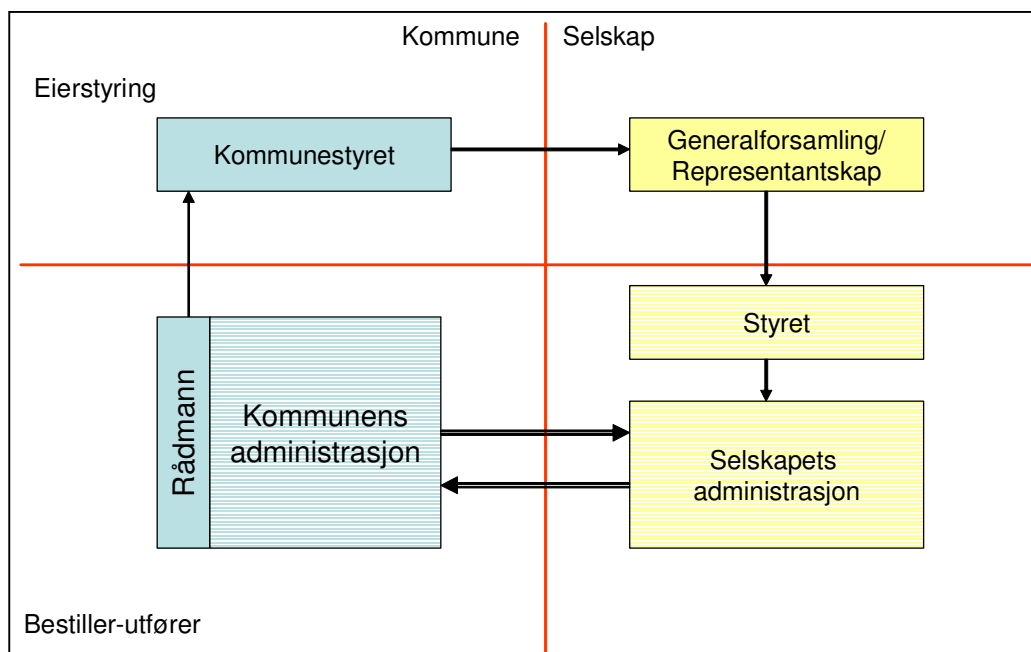
Hvis det legges til faste rapporterings- og drøftingsmøter mellom kommunen som eier og selskapene, er det naturlig at rådmannen deltar i disse sammen med politisk ledelse.

4 KOMMUNENS ROLLE SOM KUNDE I EGET SELSKAP

4.1 Bestiller-utfører

I svært mange tilfelle er kommunen selv hovedkunde i eget selskap – eller selskapet er kommunens hovedleverandør innenfor et tjenestoområde. *Kommunens rolle som kunde – eller selskapets rolle som leverandør, ivaretas ikke gjennom eierstyringen av selskapet.*

Dette forholdet mellom kommunen og selskapene har mange likhetstrekk med en bestiller-utførerorganisering. Kommunen bestiller en vare eller tjeneste fra selskapet til en bestemt pris og kvalitet, og selskapet leverer varen eller utfører tjenesten. Det samme gjelder også om kommunen opptrer på vegne av kommunens innbyggere for eksempel når det gjelder renovasjon – og hvor innbyggerne er de egentlige brukerne eller kundene. I slike situasjoner må kommunen ha en bestillerorganisasjon som kan følge opp selskapets leveranser.



Figur 5: Figur som framstiller hvordan kommunens eierstyring av selskaper foregår i motsetning til hvordan kommunens kunde/leverandør-forhold til det samme selskapet ivaretas.

Som eier forholder kommunestyret seg bare til generalforsamlingen eller representantskapet. Rådmannens rolle er å forberede saker som ivaretar kommunens eierrolle.

I forhold til bestiller/utfører-rollene vedtar kommunestyret gjennom budsjettbehandlingen økonomiske rammer for anskaffelsen og ofte også kriterier for kvalitet. Innenfor disse rammene er det kommunens administrasjon som iverksetter og følger opp kommunens bestillinger mot selskapet – og da selskapets ledelse. Vi får da to forhold:

- Kommunestyrets eierstrategi ivaretas av kommunens medlemmer i generalforsamling og representantskap – og derfra inn mot styret
- Kommunestyrets bestiller-funksjon av kommunale tjenester ivaretas av rådmannen inn mot selskapets ledelse

4.2 Egenregi

Når kommunen skal anskaffe varer eller tjenester skal dette normalt skje etter anbud dersom dette skjer fra et annet rettssubjekt. Det er imidlertid gjort unntak i regelverket for offentlig anskaffelse dersom kommunens produksjon i selskapet kan sies å foregå i *egenregi*. Et vilkår er blant annet at kommunen skal ha like sterk kontroll over selskapet som over egen etater eller resultatenheter. Videre må vanligvis minst 80 % av omsetningen være mellom kommunen og selskapet – og ikke mot eksterne kunder. Men denne grensen på 80 % er ingen garanti for at bestemmelsen om egenregi kan anvendes og konkurranseeksponering således kan unngås. Også mindre andel eksternt virksomhet kan slå beina under egenregi-vilkårene.

4.3 Kryss-subsidering – salg til eksterne kunder

Kommunalt eide selskapet kan konkurrere med private aktører om å utføre et oppdrag. I slike tilfelle vil det lett oppstå spørsmål om det foregår kryss-subsidering mellom egenregivirksomheten og den konkurranseutsatte virksomheten.

Dersom det kommunale selskapet oppnår en fordel som følge av at kommunen opptrer annerledes som eier enn hva normalt private eiere vil gjøre, utgjør den fordelen offentlig støtte etter EØS-regelverket. Offentlige støtte er etter nærmere regler i EØS-regelverket for statsstøtte, forbudt. Eksempel på slike fordeler for kommunale selskaper er:

- Gunstigere lån fra den offentlige eieren enn hva private eiere vil gi
- Andre utbyttekrav fra den offentlige eieren enn hva private vil akseptere
- Overtakelse av eiendeler fra kommunen til annet enn markedspris

Et absolutt krav er at selskapet må føre særregnskap for den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Alternativt bør den virksomheten skilles ut i eget datterselskap.

5 ROLLER

5.1 Folkevalgtrollen

Folkevalgtes rolle i kommunene er definert i kommuneloven – i hovedsak kap. 2 og kap. 8. Kommunestyret og dets medlemmer utgjør kommunens øverste styringsorgan og skal ivareta en rekke roller som ombud, myndighet, virksomhetsstyring, samfunnsutvikler, arbeidsgiver – og selskapseier.

Som folkevalgt representer kommunestyrets medlemmer ulike partier og det er helt legitimt å fremme egne saker, synspunkter og interesser. Så lenge det ikke utføres kriminelle handlinger i rollen som folkevalgt, kan en folkevalgt aldri stilles rettslig til ansvar for måten folkevalgtrollen ivaretas på.

5.2 Rollen som medlem i representantskap og generalforsamling

Når et kommunestyremedlem velges som kommunens medlem til et selskaps representantskap eller generalforsamling, representerer ikke lenger medlemmet seg sjøl eller partiet, men kommunen. Representanten er derfor forpliktet til å ivareta kommunestyreflertallets syn i disse møtene selv om representanten selv har hatt et annet syn i selve kommunestyremøtet.

Men dersom det i kommunen ikke foreligger noen vedtatt eierstrategi eller instruks for hvordan representanten skal opptre, er det opp til representanten selv å stemme etter sin egen vurdering innenfor rammene av lov, selskapsavtale/aksjonæravtale og allmenne krav til lojalitet mot både selskapet og den kommune vedkommende representerer.

Så lenge det ikke utføres kriminelle handlinger i rollen som medlem i representantskap eller generalforsamling, kan en folkevalgt aldri stilles rettslig til ansvar for måten rollen ivaretas på.

5.3 Rollen som styremedlem

Rollen som styremedlem er vesentlig annerledes enn folkevalgtrollen. Styrevervet er et frivillig, personlig verv. Et styremedlem representerer bare seg selv og skal ivareta selskapets interesse på vegne av alle eierne. Styret skal altså ensidig ha selskapets interesser for øyet.

Styremedlemmene i kommunale selskaper trenger ikke å være folkevalgte. Kommunestyret oppnevner direkte styremedlemmene i et kommunalt foretak. Men i et interkommunalt selskap er det representantskapet som velger styret og i et aksjeselskap er det generalforsamlingen. Normalt er det et krav om minst 40 % fra hvert kjønn.

Normalt velges styremedlemmer for 2 år i gangen. Varamedlemmer til styret har rettigheter og plikter i styret først når de tiltrer styret i faste medlemmers forfall. Nummeriske varamedlemmer er å foretrekke framfor personlige.

Det er egne regler i de ulike selskapslovene for ansattes representasjonsrett i styret.

Med utgangspunkt i at styret skal ivareta alle eiere og selskapets interesse, har kompetanseprinsippet blitt dominerende ved valg av styremedlemmer til fordel for representasjonsprinsippet.

Kjennetegn ved et komplementært og kompetent styre i kommunale selskaper er at styret i sum imøtekommer følgende krav i ikke prioritert rekkefølge:

- Økonomiske innsikt
- Kjennskap til arbeidslivets regler
- Innsikt i selskapets virksomhet – bransjekunnskap
- Samfunnsengasjement
- Sunt bondevett
- Være uavhengig
- Personlig integritet

Det overordnede ansvar for forvaltningen av selskapet ligger i styret som også har ansvaret for at selskapet drives lojalt i samsvar med formålet for selskapet slik dette er uttrykt fra eierne. Samtidig skal styret også ivareta andre interessenters interesse i selskapet som:

- De ansatte
- Kundene
- Leverandører
- Offentlige skatte- og avgiftsmyndigheter

Ansvaret som styremedlem er personlig. Dette ansvaret kan bli et personlig økonomisk ansvar for vedkommende styremedlemmer (erstatningsansvar). I tillegg hjemler aksjeloven også et straffeansvar. Det er forsett eller uaktsomhet som kan utløse et slikt ansvarsgrunnlag. Det er mulig å tegne ansvarsforsikring for styremedlemmer.

5.4 Daglig leder

Styret ansetter selv daglig leder og utarbeider instruks for denne. Daglig leder forholder seg styringsmessig bare til sitt styre. Formelt har kommunen som eier ingen formell relasjon til daglig leder. Som eier kjenner kommunen bare representantskapet eller styret/styreleder. Styret fører tilsyn med daglig leders ledelse av selskapet.

5.5 Habilitet

For kommunale foretak og IKSer gjelder forvaltningsloven med hensyn på habilitet. I aksjeloven er det tilsvarende bestemmelser i § 6-27. Det er styremedlemmenes eget ansvar å vurdere og eventuelt ta opp spørsmålet om egen habilitet.

Det er krevende å ivareta flere roller i en selskapsstruktur. Dersom du både er kommunestyremedlem og styremedlem vil slike rollekonflikter kunne oppstå. Kommunestyremedlemmer som samtidig er medlemmer i styringsorganene i IKS eller aksjeselskaper bør selv vurdere sin habilitet ved behandling av saker i kommunestyret som angår vedkommende selskap.

For Stortingsrepresentanter er det skjært igjennom dette ved at disse representanter er utelukket fra å sitte i styre for selskap som skal rapportere til Stortinget. Flere kommuner har vedtatt tilsvarende bestemmelser for egen del. Vi står derfor overfor tre alternativer:

- Kommunestyrerepresentantenes habilitet vurderes konkret fra sak til sak
- Kommunestyrerepresentanter utelukkes fra å sitte i styringsorganer som rapporterer til kommunestyret
- Kommunestyrerepresentanter som sitter i selskapers styringsorganer, blir automatisk å betrakte som inhabile ved behandling av saker fra selskapet

5.6 Godtgjørelser

Et krevende spørsmål er ofte godtgjørelser til styremedlemmer – og ofte også daglige lederes lønn i kommunale selskaper. For det første kan vi slå fast:

- Det er kommunen som dekker eventuell godtgjørelse til sine representanter i representantskap og generalforsamlinger.
- Det er selskapene som dekker godtgjørelsen for medlemmene i sine styrer.

Godtgjørelsene fastsettes av:

- Kommunestyret for styret i kommunalt foretak
- Representantskapet for styret i interkommunale selskaper
- Generalforsamling for styret i aksjeselskaper
- For representantskapsmedlemmer og generalforsamlingsmedlemmer bør satsene framgå av kommunens generelle godtgjørelsesreglement.

Når det gjelder nivået på godtgjørelsen til styret, er det naturlig å ta utgangspunkt i godtgjørelsen for folkevalgte. Pr. 2007 er eksempel på nivå for folkevalgtes godtgjørelse i Kongsvinger kommune:

Komiteleder	61 200 pr. år
Fast godtgjørelse formannskapsmedlem	30 600 pr. år
Møtegodtgjørelse pr. møte	850 kroner
Tapt arbeidsfortjeneste	Fra 850 kroner udokumentert til inntil 6 120 dokumentert

Når styregodtgjørelse skal fastsettes må arbeidsmengde og møtehyppighet hensyntas i tillegg til det forhold at styremedlemmer har et personlig ansvar som styremedlem.

Av og til er det også nødvendig å hente inn spisskompetanse til styret, og da bør markedspris være akseptabelt.

Et annet moment er hvor konkurranseutsatt selskapet er. Å lede et selskap som driver monopolbasert virksomhet etter selvkostprinsippet er relativt enkelt i forhold til å lede et selskap som skal hente sine inntekter etter konkurranse i markedet.

Siden representanter fra Kongsvinger kommune sitter i en rekke representantskap og generalforsamlinger, er det behov for å ha noen felles holdninger om nivået på godtgjørelsene. Et utgangspunkt kan være:

Type godtgjørelse	Små selskap Under 20 ansatte	Middels selskap 20 – 100 ansatte	Større selskap
Styreleder fast	15 -30 000	30- 60 000	Marked
Styremedlem fast	2 -5 000	5 - 10 000	Marked
Godtgjørelse pr. møte	500 -1000	500 -1000	Marked

For kommunalt ansatte som har styreverv i kommunale selskaper, forutsettes at styrevervet utøves på fritiden for å oppbære styregodtgjørelse.