



Eierskapsmelding

Delrapport fra eierskapsutvalget
September 2011



Innholdsfortegnelse

KAP. 1 – INNLEDNING	2
1.1 INNLEDNING	2
1.2 MANDAT	2
1.3 UTVALGETS ARBEID	3
KAP. 2 – OVERSIKT OVER SAMARBEIDSFORMER.....	3
KAP. 3 – PRINSIPPER FOR GODT EIERSKAP.....	5
3.1 GENERELT OM EIERSKAPSPRINSIPPER	5
3.2 FORSLAG TIL EIERSKAPSPRINSIPPER FOR GRIMSTAD KOMMUNE	6
3.3 KOMMUNENES EGENKONTROLL.....	7
KAP. 4 – KOMMUNENS EIERFORHOLD.....	8
4.1 OVERSIKT OVER EIERFORHOLD	8
4.2 AGDER RENOVASJON	8
4.3 ARBEIDSMARKEDSVIRKSOMHETER	8
KAP. 5 – UTVALGETS ANBEFALINGER.....	9
VEDLEGG	9

KAP. 1 – INNLEDNING

1.1 INNLEDNING

Grimstad kommune forvalter betydelige verdier og løser en rekke oppgaver gjennom eierskap i ulike selskap og ulike former for samarbeid med offentlige eller private aktører. Selskapene har ulik formell status og kan være heleid av Grimstad kommune, eller eiet sammen med andre.

Oppgaveløsning utenom den tradisjonelle kommunemodellen har generelt fått økt omfang. Dette vil kunne være en demokratisk utfordring i form av at den folkevalgte styringen løftes ut av kommunen og over i organer som er underlagt andre muligheter for politisk innflytelse. Styringen og beslutningsmyndigheten i selskapene må i utgangspunktet skje gjennom det formelle rammeverket som gjelder for den valgte eierskapsmodellen.

På linje med andre kommuner har Grimstad kommune behov for å drøfte prinsipper for og oppfølging av kommunalt eierskap. Eiersaksutvalget legger med dette fram en delrapport ved utgangen av valgperioden 2007-2011 og gir anbefalinger for videreføring av arbeidet i neste valgperiode.

Kommunestyret behandlet kommunens første eierskapsmelding i møte 25.10.10 (KS-107/10). Meldingen ga en oversikt over kommunens samarbeidsforhold og selskaper, men drøftet i liten grad strategi og prinsipper for kommunalt eierskap. Kommunestyret vedtok i saken å opprette et eierskapsutvalg bestående av 3 politikere med varamedlemmer. I møte 31.01.11 (KS-005/11) ble følgende medlemmer valgt til kommunens eierskapsutvalg:

- Terje Stalleland (FrP) - leder
- Beate Skretting Kristiansen (H)
- Turid Wenche Thorsen Larsen (AP)
- Odd Bjørn Ness (V)

Kommunestyret vedtok et utvalg på 4 personer og ønsket ikke varamedlemmer.

1.2 MANDAT

Kommunestyret vedtok i sak KS-107/11 følgende mandat for utvalgets arbeid:

1. Utvalget går gjennom alle kommunens eierforhold, og gjør en vurdering av:
 - a. Selskapets formål
 - b. Selskapets organisering
 - c. Selskapets vedtekter
 - d. Fremtidig eierskap
2. Utvalget utarbeider forslag til prinsipper for eierskapet
 - a. Registrering i styrevervregister
 - b. Kompetansekrav til styrerepresentanter
 - c. Opplæring av styrerepresentanter
 - d. Rapporteringsrutiner til kommunen
 - e. Styreinstruks for den som representerer kommunen i styrene.
3. Utvalget legger frem en oppdatert eierskapsmelding hvert år for kommunestyret, der det fremgår anbefalinger på eventuelle initiativ fra kommunen til de enkelte selskaper

Ettersom utvalget ble oppnevnt så vidt sent i valgperioden, har utvalget valgt å prioritere arbeidet med overordnede prinsipper for eierskap og grunnlag for oppnevning av nytt eierskapsutvalg og eierrepresentanter i neste valgperiode. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gå gjennom alle kommunens eierforhold, men har vurdert noen utvalgte selskaper og samarbeid.

1.3 UTVALGETS ARBEID

Eierskapsutvalget har hatt seks møter. På det første møtet deltok juridisk spesialrådgiver Trond S. Berg, som er sekretariatsleder for eierskapsutvalget i Arendal kommune, for å orientere om erfaringene fra tilsvarende arbeid i Arendal. Videre har juridisk rådgiver Tina Njerne Fabricius fra NAV Grimstad deltatt på et møte for å orientere om erfaringene med arbeidsmarkedsbedriftene som kommunen er medeier i.

Rådmannen har oppnevnt seniorrådgiver Hallvard Bjørgum som utvalgets sekretær. Videre har rådmannen oppnevnt en administrativ referansegruppe som bistår sekretæren. Gruppen består av rådmann Halvard Aglen, plan- og utviklingssjef Knut Johansen (som også deltar på utvalgets møter), økonomisjef Helge Moen og konsulent Astrid Løvflaten fra politisk sekretariat.

KS sier i "Anbefaling om eierskap, selskapsdannelse og kontroll av kommunalt/ fylkeskommunalt eide selskaper og foretak" (oppdatert februar 2011) at en eierskapsmelding som et minimum bør inneholde:

- Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid
- Politisk (prinsipper for eierstyring) og juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
- Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder vedtektsrevisjon

Utvalget har forsøkt å sette søkelys på kommunens eierskap og gjøre en vurdering av de styringssignaler som bør gis og tydeliggjør lokalpolitikernes ansvar og målsettingen med selskapene. Av tidsmessige årsaker har utvalget ikke gått konkret inn i de ulike selskapene, men oversikten over kommunens selskapsinteresser er oppdatert og inngår som en del av rapporten. Utvalget har videre gjort seg kjent med omorganisering av Agder Renovasjon og henviser til kommunestyrets behandling av denne saken, jf KS vedtak 20. juni 2011 sak 59/11. I tillegg til har utvalget sett på kommunens eierinteresser i arbeidsmarkedsbedriftene Biva AS, Avigo AS, Kibo AS.

KAP. 2 – OVERSIKT OVER SAMARBEIDSFORMER

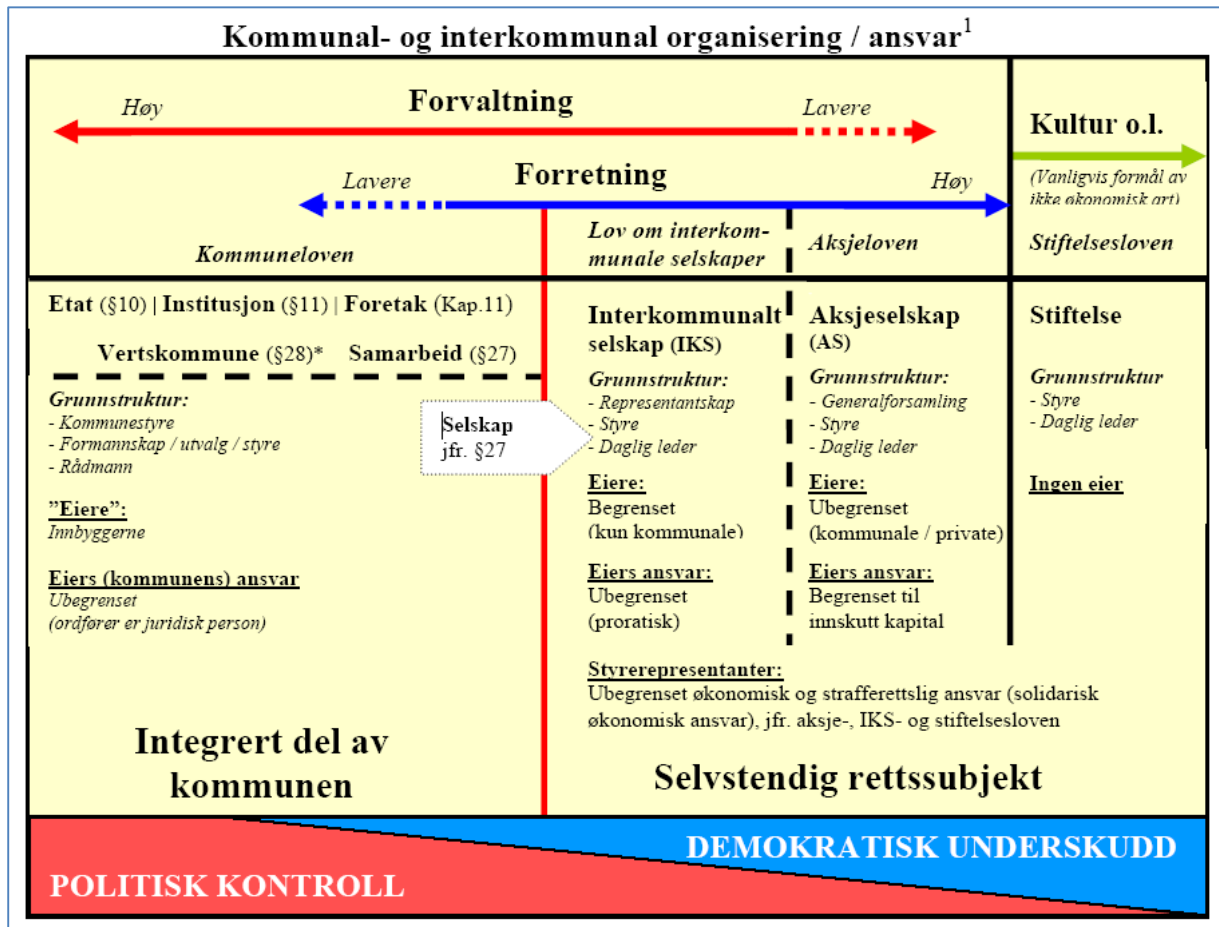
En kommune kan fritt organisere virksomheten sin slik den finner det mest hensiktsmessig, så lenge annet ikke følger særskilt av lov. Kommunen kan også eie næringsdrivende foretak. Det er flere selskaps- og organisasjonsmodeller som kan være aktuelle:

- Aksjeselskap (alene eller sammen med andre offentlige/private)
- Interkommunalt selskap (bare kommuner/fylkeskommuner)
- Interkommunalt samarbeid
- Kommunale foretak
- Stiftelser

Kommunene kan ikke etablere eller være deleier i ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter Selskapsloven.

I dette kapittel nevnes kort kjennetegn og mulige fordeler/ulempes ved de ulike samarbeidsformene.

KS har illustrert dette i figur inntatt nedenfor.



1. Aksjeselskap

Aksjeselskapsformen er regulert i aksjeloven av 13. juni 1997 nr. 44 (AS) og allmennaksjeloven av 13. juni 1997 nr. 45 (ASA). Lovene gir detaljert regulering av alle sentrale forhold.

Det sentrale ved et AS er at eiernes økonomiske ansvar er begrenset til den aksjekapitalen som de har skutt inn. Selskapsformen kan være tjenelig dersom man ønsker å ha ulike grupper av eiere eller legge til rette for at flere, både fysiske og juridiske personer, kan være eiere.

2. Interkommunalt selskap

Selskapsformen er regulert i lov om interkommunale selskaper 29. januar 1999 nr. 6. Et interkommunalt selskap kan bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. IKS-loven er tilpasset virksomheter med et visst forretningsmessig preg.

Deltakerne hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre selskapet samlede forpliktelser. Selskapet er et eget retts-

subjekt, som både rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. Selskapet har sin egen formue og sine egne inntekter, og svarer selv for sine forpliktelser. Det er selskapet selv som inngår og er part i avtaler og har partsstilling i rettssaker og overfor forvaltningsmyndighetene.

3. Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven kapittel 5

Kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 27 omhandler andre former for samarbeid. Dette er samarbeidsformer som er løsere enn et interkommunalt selskap og kan være av forskjellig slag. Samarbeid etter § 27 er lite regulert i loven og det er mye opp til kommunene hvordan samarbeidet skal organiseres. Hovedkjennetegnet, er at det opprettes et felles styre for å forvalte felles oppgaver.

Kommuneloven §§ 28 a-k (vertskommunemodellen) åpner for samarbeid mellom kommuner også på områder med mer individrettet tjenesteyting, det vil ofte si lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

Kommunal- og regionaldepartementet arbeider p.t. med innspillene til "Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen". I notatet beskrives en ny mulig modell for interkommunalt samarbeid. Det er ikke klart når denne lovendringen eventuelt kan tre i kraft.

4. Kommunale foretak

Dette er regulert i kommuneloven kapittel 11 og er ment å være et tilbud for en kommunes organisering av mer forretningspreget virksomhet. Foretaket er ikke et eget selskap med rettslig eller økonomisk selvstendighet. Kommunen kan holdes ansvarlig for all virksomhet i foretaket i likhet med en kommunal bedrift etter kommunelovens § 11. Reglene om kommunalt foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver.

5. Stiftelser

Reguleres av lov om stiftelser (stiftelsesloven) 15. juni 2001 nr. 59. Stiftelsen er en selvstendig juridisk person som etableres ved at en eller flere stiftere stiller en formuesmasse til disposisjon for et bestemt formål. Formålet kan være av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, eller økonomisk art eller annet. Det sentrale for stiftelser er formuen må være stilt selvstendig til rådighet for formålet.

KAP. 3 – PRINSIPPER FOR GODT EIERSKAP

3.1 GENERELT OM EIERSKAPSPRINSIPPER

Motivene for kommunens eierskap kan være finansielt eller politisk begrunnet. Når kommunen går inn i eller etablerer et selskap, er det for å oppnå noe. Økonomisk utbytte eller begrense økonomisk risiko, posisjonere seg og ivareta samfunnsmessige hensyn eller lage fellesløsninger for effektiv tjenesteproduksjon/oppgaveløsning.

Når kommunen i økende grad skiller ut virksomhet i selvstendige rettssubjekter og foretak innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter. Den tradisjonelle forvaltningsstyringen erstattes av eierstyring.

Et aktivt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av de samlede verdier og har direkte konsekvenser for selskapene, deres disponeringer og deres

markedsposisjon. Samtidig vil et aktivt eierskap gi viktige signaleffekter overfor omverden og styrke kommunens omdømme.

Et dilemma ved å legge virksomhet til selvstendige selskaper, er hvordan man skal kunne balansere frihet og styring. Sett fra et demokratisk ståsted vil dette være et spørsmål om hvor langt man kan gå i retning av å gi selskapene en fristilt rolle, slik at de kan drive på en forretningsmessig effektiv måte uten å miste muligheten for overordnet politisk styring og kontroll.

3.2 FORSLAG TIL EIERSKAPSPRINSIPPER FOR GRIMSTAD KOMMUNE

Eierskapsutvalget anbefaler at følgende prinsipper legges til grunn for godt eierskap i Grimstad kommune:

1. Kommunestyret skal en gang i året behandle egen sak "Kommunens eierskapsmelding." Overordnet gjennomgang av selskapsstrategi, selskapsavtaler/vedtekter, klassifisering av kommunens eierskap etter formål (monopol og konkurransevirkosomhet) kompleksitet, finansiell risiko mv. gjøres i første melding etter kommunevalg. Deretter årlig revidering og ajourføringer.
2. Det skal utarbeides eierstrategi for det enkelte selskap/samarbeid og vurdere om valgt selskapsform/selskapsdannelsen er tilpasset virksomhetens formål, eierstyringsbehov, markedsmessige forhold.
3. Det skal utarbeides rapporteringsrutiner som sikrer at kommunestyret får all vesentlig informasjon om selskap og undergis tilsyn og kontroll iht kommuneloven. Eiere velger revisjon som er formålstjenlig for eieren og selskapet.
4. Kommunestyret velger eierrepresentanter i eierorganet. Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets flertallsbeslutning. Kommunestyret vurderer om det er behov for å utarbeide instruks for eierrepresentanter.
5. Kommunestyret tar initiativ til etablering av eiermøter i selskaper hvor eierne kan drøfte felles eierstyring og sikre god dialog med kommunens representanter.
6. Eier er ansvarlig for at styret besitter nødvendig kompetanse. Grimstad kommune skal gi nødvendig styreopplæring og informasjon til styremedlemmer ved starten av valgperioden og tilbys årlig oppfølging i resten av valgperioden.
7. Saker som har betydning for kommunens eierskap - selskapsetablering, endringer, avvikling mv. - skal før behandling i kommunestyret og andre politiske utvalg - behandles av Eierskapsutvalget.
8. Rekruttering og valg av kommunens representanter til styrer gjøres via valgkomite, med mindre dette er i strid med selskapets vedtekter. Ved valg skal det tas nødvendig hensyn til selskapets eller samarbeidets behov for kompetanse i organene og eierens behov for oppfølging av selskapets virksomhet.
9. Det bør unngås å oppnevne representanter fra kommunen hvor vedkommende regelmessig kan komme i konflikt med habilitetsregler fastsatt ved lov eller av selskapet.
10. Kommunestyret vil medvirke til at styrende organer er likestilt i kjønnsrepresentasjon
11. Kommunestyret bør i forbindelse med eierskapsmelding gjennomføre en prinsipiell diskusjon om honorar som grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar, uavhengig av organisasjonsform.

12. Grimstad kommune tegner styreansvarsforsikring der selskapet selv ikke har tegnet slik forsikring.
13. Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper skal registrere seg i styrevervregisteret.
14. Selskap kommunen har eierinteresser i skal utarbeide etiske retningslinjer for selskapsdriften. Det skal praktiseres åpenhet og offentlighet i tråd med Grimstad kommunes etiske retningslinjer.

3.3 KOMMUNENES EGENKONTROLL

Eierskapsutvalget vil vise til at den kommunale egenkontrollen – i tillegg til eierskapsmeldingen – er et sentralt element i det lokale folkestyret.

Kontrollutvalget:

Kommunene skal sikre at innbyggerne får de tjenester de har krav på, og at ressursene forvaltes på en effektiv måte i samsvar med kommunestyrenes forutsetninger. Kommunal egenkontroll er den kontroll kommunen selv gjennomfører overfor egen virksomhet.

Kontrollutvalget skal på vegne av kommunestyret foreta løpende tilsyn med den kommunale forvaltning slik at kommunene blir i stand til å fange opp feil og forbedre virksomheten.

Til kontrollutvalget går det to kontrollinjer fra kommunestyret. Den ene linjen går fra kommunestyret til administrasjonen, ved administrasjonssjefen. Den andre kontrollinjen går fra kommunestyret til kontrollutvalget.

Kontrollutvalget er ansvarlig for kontroll og tilsyn med hele den kommunale virksomheten. Kontrollutvalgets kontroll- og tilsynsansvar er ikke begrenset til administrasjonen, men omfatter også formannskapet, andre politiske utvalg og ordføreren. Kontrollutvalget kan i prinsippet behandle ethvert forhold ved kommunens virksomhet, så lenge det kan defineres som kontroll eller tilsyn.

Revisjon:

Forvaltningsrevisjon defineres som en systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon er et verktøy som kommunestyret og kontrollutvalget skal bruke for å sikre at kommunen drives på en måte som ivaretar innbyggernes behov og rettigheter best mulig. Forvaltningsrevisjon er en av de pålagte oppgavene til kontrollutvalget. Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalget undersøke om kommunen etterlever regelverk, når fastsatte mål, og om ressursene forvaltes på en effektiv måte.

Selskapskontroll:

Utøvelse av kommunal virksomhet utenfor den ordinære kommunale forvaltningen kan utgjøre en utfordring for demokratisk styring, innsyn og kontroll.

Selskapskontroll er en av de pålagte oppgavene til kontrollutvalget, og er et viktig virkemiddel for å sikre at selskapene underlegges demokratisk styring og kontroll.

KAP. 4 – KOMMUNENS EIERFORHOLD

4.1 OVERSIKT OVER EIERFORHOLD

Kommunens ulike eierforhold fremgår av oversikt inntatt i vedlegg til kommunestyrets vedtak 25. oktober 2010 sak 107/10. Det vises til oversikten inntatt som vedlegg til rapporten.

Det kan være hensiktsmessig å klassifisere selskapene/samarbeidene etter formål og etter hva slags type virksomhet som utøves. Innenfor disse gruppene vil det igjen være forskjellige formelle selskapstyper/samarbeidsrelasjoner. Grimstad kommune har i liten grad rent finansielt begrunnede eierskap. Kommunens eierskap er hovedsakelig i selskap og samarbeid som har målsetting om å løse ulike samfunnsoppgaver – enten direkte oppgaveløsning eller indirekte gjennom samarbeidskonstellasjoner. Inndelingen kan for eksempel gjøres etter følgende oppgaver:

1. Finansielt- og industrielt begrunnet selskapsengasjement som for eksempel Agder Energi AS.
2. Overordnet oppgaveløsning og tjenesteproduksjon. Vil kunne være felles regional infrastruktur så som oppgaver løst av Agder Renovasjon, IKT Agder, Arendal Revisjonsdistrikt IKS, Alarmsentralen, Offentlig fellesinnkjøp på Agder (OFA) m.m.
3. Arbeidsmarkedsbedrifter så som Durapart AS – Avigo AS, Kibo AS.
4. Næringsrelaterte oppgaver. Vil kunne være knyttet til næringsetablering og næringsutvikling - så som av Grimstad min by og Grimstad næringsråd.
5. Kulturelle oppgaver. Selskap som Fjæreheia drift AS, Kortfilmfestivalen, museene m.m. som kan ha lokal eller nasjonal/internasjonal som målgruppe.
6. Andre

4.2 AGDER RENOVASJON

Under henvisning til allerede igangsatt arbeid med omorganisering av Agder Renovasjon har eierskapsutvalget ikke funnet det naturlig å gjøre noen vurderinger eller komme med anbefalinger til dette.

I 2010 ble det tatt initiativ til å se på organiseringen og høsten samme år ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere alternative måter å organisere selskapet. Arbeidsgruppa har bestått av ansatte i samarbeidskommunene. Gruppa har hatt dialog med selskapets daglige leder, revisor, rådmennene i deltakerkommunene, selskapets styre og de tillitsvalgte for de ansatte. Det vises til kommunestyrets behandling og vedtak 20. juni 2011 sak 59/11.

4.3 ARBEIDSMARKEDSVIRKSOMHETER

Eierskapsutvalget har vurdert kommunens eierskap i arbeidsmarkedsvirksomheter Biva AS, Avigo AS, og Kibo AS. Utvalget har ikke sett det som naturlig å ta med Durapart AS i denne sammenheng.

Eierskapsutvalget har merket seg at det er snakk om selskap som langt på vei har sammenfallende formål. Eierskapsutvalget stiller spørsmål ved om selskapene er hensikts-

messig organisert, og anbefaler at eierne – i samarbeid med NAV og selskapene selv – foretar en vurdering av selskapsstrukturen- og organiseringen i neste valgperiode.

KAP. 5 – UTVALGETS ANBEFALINGER

1. Grimstad kommune vedtar forslag til eierskapsprinsipper inntatt i rapportens punkt 3.2.
2. Valgkomitéen skal legge vekt på eierskapsprinsippene ved konstituering i ny valgperiode.
3. Alle valgte eierrepresentanter skal gis nødvendig opplæring ved starten av valgperioden og tilbys en årlig oppfølging i resten av valgperioden. Det bør i tillegg vurderes rutiner for rapportering fra valgte representanter til kommunens politiske og administrative ledelse.
4. Kommunestyret oppnevner et Eierskapsutvalg som fast utvalg med 3 representanter og vararepresentanter. Utvalget bør legge frem en revidert eierskapsmelding før 1. oktober 2012.
5. Det vurderes om arbeidsmarkedsvirkosomhetene som kommunen har eierinteresser i er hensiktsmessig organisert

Henvisninger/kilder:

KS anbefalinger om eierskap **eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak**

<http://www.ks.no/PageFiles/12559/19%20anbefalinger%20februar%202011.pdf>

Kontrollutvalgsboken, veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet feb. 2011

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Veiledere/KRD_Kontrollutvalgsboken_bokmaal_april11.pdf

VEDLEGG

Samlet oversikt over kommunens eierforhold klassifisert etter punkt 4.1:

1. Finansielle- og industrielle selskap
 - 1.1. Agder Energi AS
 - 1.2. Konesjonskraftfondet for Aust-Agder IKS
2. Overordnet oppgaveløsning og tjenesteproduksjon
 - 2.1. IKT-Agder IKS
 - 2.2. Arendal Revisjonsdistrikt IKS
 - 2.3. Aust-Agder Kulturhistoriske senter IKS

- 2.4. Agder Renovasjon (§27-selskap frem til 31.12.2011, deretter IKS)
 - 2.5. Interkommunal arbeidsgiverkontroll i Agder (verftskommunesamarbeid § 28)
 - 2.6. Alarmsentralen
 - 2.7. Langemyr skole og ressurscenter (interkommunal skole)
 - 2.8. Legevakten (samarbeid)
 - 2.9. Innkjøpsentralen Offentlig fellesinnkjøp på Agder – OFA (samarbeid)
 - 2.10. Regional akutt forurensningsberedskap (samarbeid)
-
3. Arbeidsmarkedsbedrifter
 - 3.1. Avigo AS
 - 3.2. Biva AS
 - 3.3. Durapart AS
 - 3.4. Kibo AS
-
4. Næringsrelaterte selskap
 - 4.1. Aust-Agder Næringssselskap AS
 - 4.2. Conventure AS
 - 4.3. Grimstad Min By AS
 - 4.4. Aust-Agder utviklings- og kompetansefond
 - 4.5. Grimstad næringsråd (forening)
-
5. Kulturelle oppgaver
 - 5.1. Filmparken AS
 - 5.2. Fjæreheia Drift AS
 - 5.3. Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet IKS
 - 5.4. Grimstad bys museer
 - 5.5. Kortfilmfestivalen (samarbeid)
 - 5.6. Biblioteksentralen AL (andelslag)
-
6. Andre
 - 6.1. Agderrådet (under avvikling)
 - 6.2. Sameiet Storgaten 33 (Kulturhuset - sameie)