

Eiermelding Berlevåg kommune 2011

Vedtatt av kommunestyret 16. juni 2011

Ordførers forord

Rammevilkårene og innholdet i en kommunal tjeneste vil noen ganger gjøre at det synes naturlig å organisere tjenesten i et selskap. Det er da viktig å huske på at selskapsorganisering kun er et virkemiddel for utøvelse av tjenesteproduksjon, og ikke et formål i seg selv.

Kommunesektoren har lange tradisjoner med å etablere selskaper, men begrunnelsen vil variere over tid, slik som de kommunale oppgavene vil variere. Noe som synes fornuftig i en periode kan derfor synes som uklokt i en annen periode, selv uavhengig av politisk ståsted.

Det er ulike grunner til at Berlevåg kommune har etablert selskaper eller gått inn i selskaper med aksjekapital. Noen ganger har det vært et ønske om å utføre tjenesteproduksjon på en effektiv måte gjennom økt fokus på tjenesten, andre ganger har samarbeid med andre kommuner vært førende, gjennom muligheten til å kunne dele kostnadene på flere. Regional utvikling er viktig, og gjennom deltakelse i Nordnorsk Reiseliv og Varanger Kraft har Berlevåg kommune mulighet til å være med på å forme utviklingen til regionen.

God eierstyring forutsetter at Berlevåg kommune utøver sitt eierskap innenfor de juridiske rammene som regulerer selskapene. Denne Eiermeldingen er ment som et bidrag for at kommunen skal fremstå som en ryddig, tydelig og samfunnsansvarlig eier innenfor rammene av god eierstyring. Gjennom vedtakelse og innarbeidelse av prinsipper for god eierstyring, vil Berlevåg kommunes politikk overfor selskapene utarbeides. Dette vil kanskje føre til markante endringer i Berlevåg kommunes eierutøvelse, som jeg mener vil være av stor betydning for kommunens innbyggere, våre folkevalgte og selskapene kommunen er eier eller deleier i.

Dette første eksemplaret av Eiermelding for Berlevåg kommune gir en kortfattet beskrivelse av roller, oppgaver og ansvar i kommunens relasjon til selskapene. Den beskriver hvordan de folkevalgte i Berlevåg kommune ønsker å forvalte sitt eierskap i dag og angir prinsipper for hvordan Båtsfjord kommune skal bli en bedre og mer strategisk eier av selskaper i fremtiden, spesielt i situasjoner og i sammenhenger hvor vi eier selskap sammen med andre mindre kommuner. Jeg tenker konkret på et strategisk samarbeid med Båtsfjord, Vardø, Tana og Nesseby kommuner og den fordel vi kan oppnå ved at vi som mindre eiere blant annet samhandler før møter i selskapenes operative eierorgan.

Berlevåg kommunes eierstyring skal fokusere på integritet og god etisk utøvelse av den politiske eierrollen. Denne Eiermeldingen er derfor ment å være et tverrpolitisk dokument som bidrar til å gjøre Berlevåg kommunes eierutøvelse mer åpen og effektiv til det beste for alle innbyggerne i Berlevåg kommune i dag og for fremtiden.

Berlevåg, 26. august 2011

Janne Andreassen
ordfører

Innhold

Ordførers forord	2
Innhold	4
1. Eierstyring – sentrale felles prinsipper:.....	6
a. Indirekte politisk styring	6
b. Omdømme og samfunnsansvar	8
2. Strategisk eierstyring.....	9
a. Kommunestyret som eier.....	10
b. Operative eierorgan	12
c. Styret i selskapet	13
d. Daglig leder.....	14
e. Kommunens administrasjon - rådmannen.....	15
f. Eiersekretariat	16
3. Strategisk eierskap i enkeltelskaper	17
a. Finansielt formål.....	17
b. Politisk formål.....	18
c. Eierstrategi ut fra formål.....	18
4. Kompetanse og tiltak.....	20
a. Årlig eierdag	20
b. Evaluering av eiermeldingen	20
c. Eieravtaler	21
d. Valgkomiteer oppnevnt av det operative eierorgan.....	22
5. Bestiller og utfører	23
6. Habilitet	24
7. Konkurransen	24

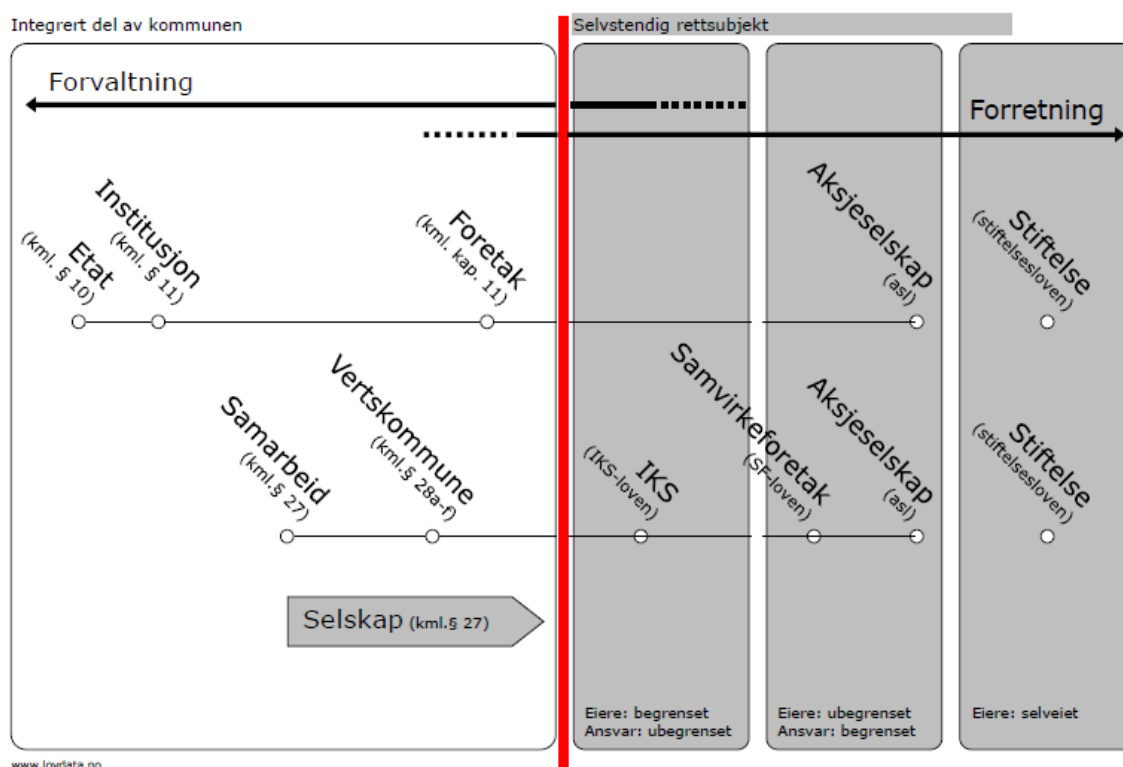
8. Selskapskontroll.....	25
9. Eiermøte	27
10. Strategisk eierstyring sammen med andre småkommuner	28
Del II: Selskapsformer.....	29
1. Interkommunale selskaper (IKS).....	29
2. Ansvarlige selskap (ANS)	30
3. Aksjeselskap (AS)	31
4. Andelskap/samvirkeforetak	32
5. Stiftelser	32
Del III: Begrepsavklaring.....	34

’
-

1. Eierstyring – sentrale felles prinsipper:

a. Indirekte politisk styring

Når oppgaver skilles ut i egne selskaper, vil det juridiske ansvaret for aktivitetene ligge i selskapene som er unntatt fra de alminnelige styringslinjene etter kommuneloven. Figur 1 viser hvor den direkte politiske styringen slutter og hvor selskapslovgivningen begynner. Styring av kommunalt eide selskaper skjer gjennom indirekte politisk styring.



Figur 1: Kommunal og interkommunal organisering

lustrerer kommunelovens forvaltningsregime (til venstre for den røde streken) og at selskaper er selvstendige rettssubjekt (unntatt kommunalt foretak).

I det venstre feltet i figur 1 gjelder kommuneloven og tradisjonell kommunal organisering med kommunestyret som øverste politiske organ. Det er kommunen som er rettssubjekt, ev. vertskommunen om det er interkommunalt samarbeid. Det er her et direkte samsvar med flertallets ansvarlighet overfor velgerne som kommer til uttrykk ved valget, og det mandat flertallet er gitt av velgerne til å gjennomføre sin flertallspolitikk.¹ Rådmannen er øverste administrativ leder i alle organisasjonsformene med unntak av

¹ Jf. demokratimodellen med valg hvert fjerde år; ”politiske regnskapet”

kommunale foretak hvor administrasjonen ledes av en daglig leder som er underlagt et styre som rapporterer direkte til kommunestyret.

På høyre side av den loddrette streken, i det skraverte feltet, gjelder selskapslovgivingen som regulerer den aktuelle selskapsformen. Selskapene er selvstendige rettssubjekt. Eierstyringen foregår gjennom selskapets operative eierorgan (generalforsamling, representantskap og årsmøte). Styret har ansvar for forvaltningen av selskapet. Daglig leder er selskapets øverste administrative leder som er direkte underordnet selskapets styre.

Overfor selskapene er det viktig at flertallet i Berlevåg kommunestyre også ivaretar mindretallsperspektiver hva angår innholdet i tjenesten levert av selskapene. Mindretallet i kommunestyret er også eiere av selskapene på samme måte som flertallet, og også mindretallet stilles til ansvar overfor sine velgere. Hvis mindretallet, eller enkeltpolitikere framstår mer som ombud enn som eier i sin eierrolle, vil dette kunne gå ut over selskapet og kommunen. Denne, av og til kompliserte, delen av eierstyringen bør Berlevåg kommunestyre som eier gi seg selv mulighet til å reflektere over, gjerne ved den årlige eierdagen som vil innføres som en fast ordning i Berlevåg kommune.²

Det å etablere selskaper er en annen måte å løse oppgaver på. Hvordan oppgaveløsningen skal skje, er for en stor del opp til kommunen som eier, enten selskapet eies av Berlevåg kommune alene eller sammen med andre kommuner eller private aktører. Berlevåg kommune vil som eier ta til orde for, og vise at kommuner kan være gode eiere. Berlevåg kommune vil opptre på en ryddig og ansvarlig måte overfor selskapene kommunen deltar i og gjennom handling vise at kommunens oppgave som eiere er noe annet enn om tjenesten var en del av det ordinære kommunale tjenestetilbudet. Dette innebærer for eksempel at styremedlemmer i selskaper hvor Berlevåg kommune har interesser skal forholde seg til styret for øvrig og formelle vedtak og retningslinjer fra selskapets operative eierorgan; ikke formannskap eller kommunestyret i Berlevåg kommune.

Som eier skal Berlevåg kommunes relasjon til selskapene være preget av dialog, samhandling og uttalte eierstrategier. Dette skal gi innhold til oppgaver, roller og ansvar basert på prinsippene i denne eiermeldingen.

² Se kapittel 4 a) nedenfor

- Eierstyring utøves gjennom det operative eierorgan (generalforsamling, representantskap eller årsmøte).
- Også mindretallets perspektiv må reflekteres i eierskapsutøvelsen.
- Berlevåg kommune skal opptre som en ryddig og ansvarlig eier av selskaper.

b. Omdømme og samfunnsansvar

Å eie og styre selskaper er noe annet enn den tradisjonelle demokratiske måten å styre kommunen på. Det er andre juridiske rammer som regulerer forholdet mellom kommunen og selskapene, noe som også er illustrert i figur 1. På tross av at selskapene er egne rettssubjekt som selv er ansvarlige for sine aktiviteter, er det kommunens folkevalgte som innehar "velgerkontrakten". Det er derfor av stor betydning for Berlevåg kommune at omgivelsene oppfatter at aktivitetene i selskapene er identifiserbare med hva Berlevåg kommune ellers befatter seg med. Dersom selskapene ikke oppfattes å ha sterke identifiserbare relasjoner med Berlevåg kommune, er det risiko for at selskapene ikke lengre har demokratisk legitimitet. Hvis en slik situasjon inntreffer, vil dette kunne ramme kommunens omdømme.

Omdømme kan kortfattet beskrives som summen av de egenskapene man blir tillagt av andre. Dette omfatter oppfatninger interessentene har om Berlevåg kommune. Interessentene kan være innbyggerne i Berlevåg, brukerne av kommunale tjenester (uavhengig av faktisk leverandør), arbeidssøkere, media, næringsliv, frivillige organisasjoner osv. Deres oppfatninger blir formet av erfaring, dialog med ansatte eller folkevalgte, medieomtale, informasjon gitt av kommunen og rykter som verserer – uavhengig av om informasjonen er sann. Kjernen i utvikling av eget omdømme er å skape gode erfaringer og sørge for god informasjon. I denne sammenhengen er omdømmet viktig fordi disposisjoner og hendelser i selskapene kan identifiseres med kommunen, selv om kommunen ikke har noe direkte ansvar i situasjonen.

Samfunnsansvarlig eierskap og samfunnsansvarlig forretningsdrift kan generelt knyttes til forventninger fra samfunnets side om at virksomheter og deres eiere tar et ansvar som går ut over kortsiktig profitt. Hensyn til de økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser av virksomhetens aktiviteter bør være en del av virksomhetens strategi. Hovedfokuset bør være på tjenesten og ikke fortjenesten.

Kommunalt eide selskaper er opprettet for å levere tjenester på en annen måte enn innenfor den tradisjonelle forvaltningen. Dette innebærer at selskapene også må ivareta et samfunnsansvar. Hensynet til innbyggernes behov og samfunnets felles verdier må kunne kombineres med effektivitet og lønnsomhet. Dette er sentralt ved utøvelsen av eierstyringen og viktig i forhold til hvordan bedriftene opererer og kommuniserer med innbyggerne, eierne og andre interessenter.

Det forventes i dag at selskaper og offentlige eiere i økende grad integrerer samfunnsansvar i forretningsdriften og i utøvelse av eierstyring. Interessentene til selskapene har forventninger om at Berlevåg kommune er opptatt av etiske, miljømessige og sosiale forhold relatert til virksomheten. Dette gjennom en erkjennelse av at virksomhetene er en integrert del av samfunnet.

I Berlevåg kommune er omdømmeutvikling og samfunnsansvar en del av eierstyringen. Berlevåg kommune skal arbeide for at selskapene kommunen deltar i skal være aktive verktøy for å gi kommunen et godt omdømme.

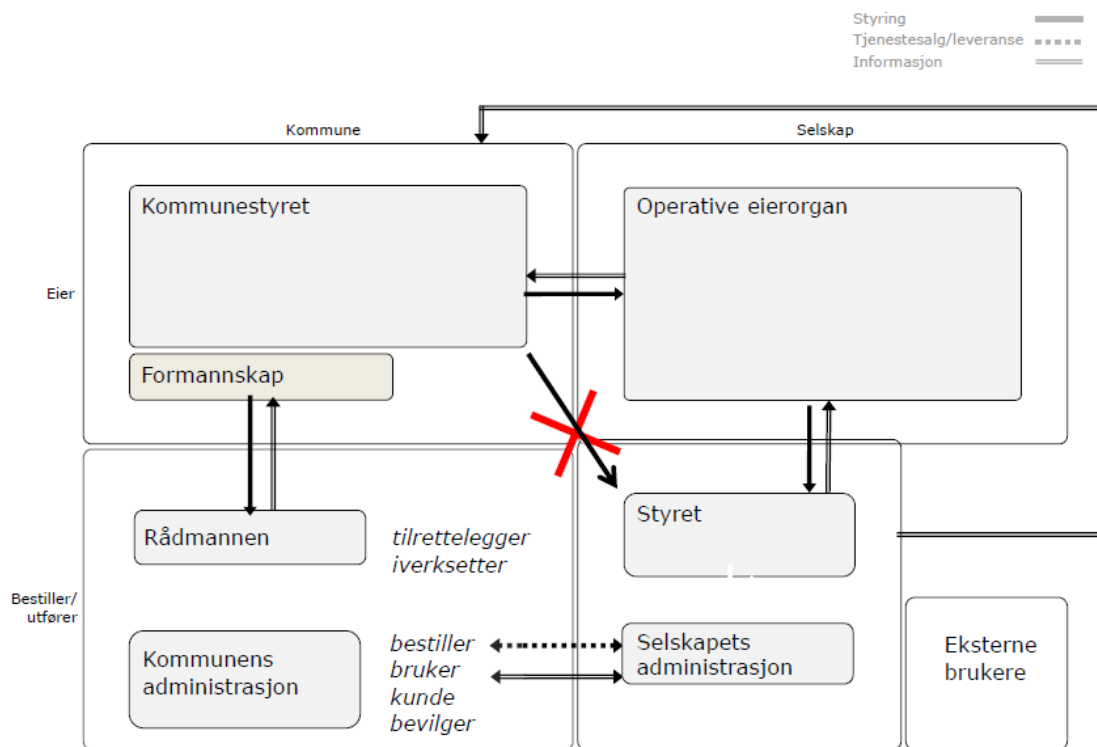
- Selskapene eiet av Berlevåg kommune skal ha demokratisk legitimitet.
- Selskapene skal være verktøy for å gi Berlevåg kommune et godt omdømme.
- Omdømmeutvikling og samfunnsansvar er en del av eierstyringen.

2. Strategisk eierstyring

Eiermeldingen skal vise hva Berlevåg kommune vil oppnå med sin deltakelse i selskaper. Berlevåg kommune har som eier strategisk fokus på den enkelte tjeneste og dens plass i kommunens totale tjenestetilbud. I dette perspektivet er det i kommunens og mottakernes interesse at kommunen utøver strategisk eierstyring. Dette for at selskapene skal kunne utvikle seg til det beste for kommunens innbyggere med bakgrunn i Berlevåg kommunes ansvar for kommunens totale tjenesteproduksjon. I praksis betyr dette at kommunens folkevalgte, i likhet med selskapsaktørene, anerkjenner oppgave- og ansvarsinndelingen

mellom eier og selskap, og at samhandlingen mellom eier og selskap utvikles etter prinsippene angitt i figur 2 nedenfor.

Eiermeldingen og prinsippene for god eierstyring angir hvordan Berlevåg kommune skal eie selskaper. Dette skal bidra til åpenhet, gjennomsiktighet og demokratisk legitimitet når det gjelder Berlevåg kommunes forhold til selskapene. Berlevåg kommune som eiere har som utgangspunkt at dersom det er behov for å skjule noe, bør ikke Berlevåg kommune delta i selskapet. Dette gjelder ikke konkurransemessige forhold.



Figur 2: Strategisk eierstyring

a. Kommunestyret som eier

Kommunestyret som kollegialt organ er kommunens reelle eier. Folkevalgte er ikke eiere som enkeltpersoner og eierrollen utøves kun som medlem av kommunestyret. Dette kommer til uttrykk gjennom at politiske disposisjoner rundt selskapet avgjøres i kommunestyret med alminnelig flertallsvedtak. Oppfølging med selskapene kan delegeres, men eierskapet ligger til kommunestyret.

Det er viktig her å skille mellom eierstyring som er generelle eierprinsipper for alle selskapene kommunen deltar i og selskapsstyring som overordnet strategi som gjelder én eierposisjon eller ett selskap. Selskapsstyring kan være et uheldig begrep i forhold til en kommune som eier sammen med andre da kommunestyret som eier ikke har anledning til å benytte direkte politisk styring av selskapet, men må styre gjennom sine deltakere i selskapets operative eierorgan.

Berlevåg kommune må skille mellom politikk og strategisk eierstyring, for å unngå at håndtering av kommunens eierinteresser i selskaper blir tilfeldig. Kommunestyret velger selv kommunens deltaker(e) i representantskap etter reglene for valg i kommuneloven. Til hver representant i et IKS skal det være minst et personlig varamedlem. Til å møte på Berlevåg kommunes vegne på årsmøte i andelslag eller ØFAS ANS samt i generalforsamlinger i aksjeselskap utsteder kommunestyret en fullmakt. Hvem som møter på vegne av Berlevåg kommune i det operative eierorganet i de ulike selskapene, skal komme frem av Berlevåg kommunes delegeringsreglement.

Kommunestyret kan gjennom flertallsbeslutninger instruere sitt eller sin(e) deltaker (e) i de operative eierorgan. Dette forutsetter at kommunestyret på forhånd gis anledning til å diskutere sakene i kommunestyret og at det etableres rutiner for et slikt system i Berlevåg kommune. Dette er illustrert i de øverste to boksene i figur 2 ovenfor.

En dag i året vil Berlevåg kommunestyre avsette til strategisk eierstyring og informasjon om drift og utvikling i selskapene Berlevåg kommune eier. Denne dagen betegnes "den årlige eierdagen" og kommunen vil da bl.a. invitere selskapene til å informere om utvikling og strategi.³

- Den reelle eieren av selskapene er det til en hver tid sittende kommunestyre.
- Kommunestyret må gjøre vedtak i alle saker hvor kommunestyret *selv* har myndighet.
- Kommunestyret *selv* oppnevner deltakere til de operative eierorganene.
- Kommunestyret *bør* gjøre vedtak i viktige saker, slik at kommunens representant i det operative eierorgan møter med mandat.
- Hva som er viktige saker, avgjøres av eiersekretariatet og Berlevåg kommunes deltaker i det respektive operative eierorgan.

³ Se kapittel 4 a) nedenfor

b. Operative eierorgan

Representantskap/generalforsamling eller årsmøte benevnes som det operative eierorgan. Det er gjennom dette organet deltakerne eller aksjonærene utøver sin eierstyring. Berlevåg kommune kan derfor kun utøve eierstyring i selskaper gjennom sine egne deltakere i de operative eierorgan.

Det operative eierorganet er selskapets øverste myndighet og fatter beslutninger på vegne av alle eierne innenfor de juridiske rammene som gjelder for det aktuelle selskapet.⁴

Deltakere i operative eierorgan kan velges på fritt grunnlag og må ikke nødvendigvis være folkevalgt i Berlevåg kommune, men de har i oppgave å ivareta Berlevåg kommunestyrets samlede interesser på møtene i det operative eierorganet. De representerer Berlevåg kommune som eier i selskapet, men det er flertallet som avgjør i selskaper hvor de er flere eiere.

Den enkelte deltaker i et operativt eierorgan har et selvstendig ansvar for å innhente tilstrekkelig informasjon for å kunne utøve sin rolle som eierrepresentant for Berlevåg kommune i det aktuelle selskapet. For at deltakerne skal kunne ivareta Berlevåg kommunes eierinteresser, er det nødvendig med gode rutiner for dialog mellom disse og Berlevåg kommunestyre. Det må derfor etableres rutiner for informasjon og dialog mellom Berlevåg kommune og de respektive deltakerne i operative eierorgan.

Det sies gjerne at den viktigste oppgaven til det operative eierorganet, er å velge det rette styret til selskapet fordi det er denne gruppen mennesker som skal forvalte selskapet på vegne av alle deltakerne frem til neste møte. Til å hjelpe til med å finne de best egnede kandidatene til styreverv bør det operative eierorganet i selskapene oppnevne en valgkomité.⁵ Generalforsamlinger i aksjeselskap har normalt et møte i året og representantskap i IKS har to møter. Det er fullt mulig for Berlevåg kommune å be om at det operative eierorganet innkaller til ekstraordinært møte for å drøfte en sak. Om det er misnøye med forvaltning av selskapet er det generalforsamlingen eller representantskapets flertall som avgjør om hele eller deler av styret skal byttes ut.

⁴ Se del II nedenfor

⁵ Se kapittel 4 d) nedenfor

- Deltakerne representerer "sin" kommune i det operative eierorganet, men kan velges på fritt grunnlag etter reglene i kml. §§ 36 og 37.
- Det operative eierorganet tar beslutninger på vegne av alle eierne i selskapet.
- Det operative eierorganets viktigste oppgave er å velge det rette styret i selskapet.
- Det operative eierorganet bør nedsette en valgkomité til å hjelpe seg med å identifisere kvalifiserte styrekandidater til det aktuelle styrevervet.

c. Styret i selskapet

Styret er selskapets øverste forvalter. Styret er ansvarlig for drift og utvikling av selskapet innenfor rammen av selskapets formål, slik dette er formulert i vedtektene eller selskapsavtalen. Styret har også ansvar og oppgaver tillagt dem gjennom lov og forskrifter. Styret i selskapet må videre rette seg etter formelle vedtak og beslutninger fattet i det operative eierorganet og ikke "ta" føringer og signaler fra andre organer eller enkeltpersoner.⁶

Styret i selskapet har et kollektivt ansvar for å drifte og utvikle selskapet i alle eierens interesse. Hvert enkelt styremedlem har likevel et personlig ansvar for sine avgjørelser og disposisjoner som styremedlem og kan når som helst trekke seg fra vervet om særlige forhold foreligger. Styret bør evaluere sitt arbeid årlig og utarbeide en styreinstruks som angir styrets egne kjøreregler for sitt arbeid. Berlevåg kommune vil arbeide for at det utarbeides styreinstruks i alle selskaper hvor Berlevåg kommune har eierinteresse.

Vervet som styremedlem er et frivillig personlig verv, og enhver som takker ja til et styreverv er selv ansvarlig for å tilegne seg den kompetanse som er nødvendig for å utøve rollen. Gjennom valgkomiteen bør det operative eierorganet velge styremedlemmer som forstår hva vervet går ut på, og som ikke har eller er villig til å tilegne seg, nødvendig kompetanse for å utføre vervet til det beste for selskapet.

Styret i selskapet har ansvar for å utarbeide strategier for selskapet. Berlevåg kommune som eier forventer at strategiene til det enkelte selskap er forankret i det operative eierorganet. Berlevåg kommune forventer

⁶ Se figur 2 ovenfor

videre at styret holder Berlevåg kommune orientert om utvikling i selskapet som har betydning for kommunen som eieren. Dette kan gjøres på Berlevåg kommunes årlige eierdag.⁷

I selskapene ØFAS ANS, Varanger Kraft AS, IKAF IKS og Finnmark Kommunerevisjon IKS vil Berlevåg kommune sammen med Båtsfjord kommune, arbeide strategisk for at selskapet utarbeider rutiner for informasjon på kommunenivå; gjerne ved at styreleder og daglig leder møter på den årlige eierdagen.

Styret er selskapets øverste myndighet i arbeidsgiversaker og har ansvar for å ansette og eventuelt si opp daglig leder.

- Styret har ansvar for forvaltningen av selskapet på vegne av alle eierne.
- Styrevervet er frivillig og personlig.
- Styret følger formelle vedtak og retningslinjer fra det operative eierorganet.
- Styret bør påse at de har en styreinstruks og bør evaluere sin aktivitet årlig.
- Styret er arbeidsgiver og samlet daglig leders overordnede.

d. Daglig leder

Daglig leder har ansvar for daglig drift og utvikling av selskapet begrenset til saker som er av uvanlig art eller stor betydning for selskapet. Styret bør påse at det utarbeides en arbeidsbeskrivelse/instruks for daglig leders ledelse som utdyper rammene for daglig leders ansvarsområde.

Styret som kollegium er daglig leders overordnede, men praktisk ordnes dette ofte ved at styreleder på vegne av styret gis fullmakt til å utøve arbeidsgiverrollen overfor daglig leder. Det er daglig leder som utøver arbeidsgiverrollen i selskapet i den daglige driften.

Berlevåg kommune skal gjennom sine representanter i de operative eierorgan arbeider for at styrene i de selskapene Berlevåg kommune deltar i, utarbeider instruks for daglig leder.

⁷ Se kapittel 4 a) nedenfor

- Daglig leder har ansvar for daglig drift av selskapet, begrenset til saker som er av uvanlig art eller stor betydning for selskapet .
- Daglig leder rapporterer til styret.
- Gjennom sine deltakere i de operative eierorgan skal Berlevåg kommune arbeide for at styrene utarbeider en instruks/arbeidsbeskrivelse for daglig leder.

e. Kommunens administrasjon - rådmannen

I avsnittet ovenfor om kommunestyret som eier, er kommunestyrets formelle ansvar som eier beskrevet. Ansvaret for eierstyring er politisk og derfor ikke en del av det daglige arbeids- og ansvarsområde til kommunens administrasjon med rådmannen som øverste leder. Rådmannen har ingen formell rolle knyttet til kommunens eierskap og eierstyring, men som kommunens øverste administrative leder har rådmannen ansvar for forsvarlig utredning av saker som skal til politisk behandling. Dette inkluderer også saker vedrørende eierstyring. I Berlevåg kommune vil det være naturlig at også rådmannen er en del av saksforberedelsen i saker angående selskaper som behandles på formannskaps-/kommunestyrenivå. Dette kan løses praktisk ved at rådmannen tar del i eiersekretariatet, for eksempel som sekretær.⁸ Det vil derfor utarbeides beskrivelse for hvilket ansvar og forventinger de folkevalgte har til rådmannen i Berlevåg kommune i tilknytning til eierstyring.

Kommunens administrasjon for øvrig har ikke noe ansvar eller oppgaver i forhold til Berlevåg kommunes eierstyring, med mindre det gjøres beslutning i enkelttilfeller. Kommunens øvrige administrasjon befatter seg med selskapene somregel kun i forbindelse med selskapets tjenesteutøvelse og da ut fra en bestiller rolle.⁹ I Berlevåg kommune er det politikerne som kommuniserer eierstyring, ikke administrasjonen.

⁸ Se kapittel 2 e) nedenfor

⁹ Se kapittel 5 nedenfor

- Rådmannen har ingen formell rolle overfor selskapene Berlevåg kommune eier.
- Rådmannen deltar i eiersekretariatet, gjerne som sekretær.
- Det utarbeides en beskrivelse av ansvar og forventninger til rådmannen i tilknytning til eierstyring.
- Administrasjonen i kommunen for øvrig, har ingen rolle i forhold til eierstyring.

f. Eiersekretariat

Berlevåg kommune skal i løpet av 2011 etableres et eiersekretariat/eierutvalg i kommunen. Dette sekretariatet har som hovedoppgave å fungere som kommunens kompetanseorgan i eierspørsmål gjennom å ivareta de praktiske oppgavene i forhold til kommunens dialog og samhandling med selskapene. Når sekretariatet er etablert, må kommunens delegeringsreglement endres tilsvarende.

Sekretariatets oppgaver og ansvar skal tilpasses kommunens behov og først og fremst omfatte forberedelse av saker rundt eierstyring som skal til politisk behandling. Dette forutsetter en forutgående forankring ev. samhandling med ordfører. Sekretariatet skal, sammen med kommunens representanter i operative eierorgan, identifisere saker som skal opp til behandling i kommunestyret før vedtak i det operative eierorgan. Dette vil være aktuelt i saker som er av viktighet for Berlevåg kommune og hvor representanten skal møte med bundet mandat etter en forutgående politisk behandling. Sekretariatet skal i slike saker forberede saken før politisk behandling og komme med forslag til vedtak.

Sekretariatet kan delegeres myndighet til å avgjøre saker i nærmere definerte eierspørsmål etter kommunestyrets bestemmelse og ha i oppgave å legge grunnlaget for at det etableres en eierstrategi i hver enkelt eierposisjon.¹⁰ I tillegg til ordfører og rådmann kan sekretariatet være Berlevåg kommunes kontaktpunkt for selskaper, kontrollutvalg og andre i eierspørsmål. Sekretariatet skal være ansvarlig for gjennomføring og oppfølging av den årlige eierdagen samt gjennomføring av opplæring av de folkevalgte i eierstyring etter valget hvert fjerde år.

Ordningen med eiersekretariat skal evalueres årlig.

¹⁰ Se kapittel 3 nedenfor

- Eiersekretariatet utgjør Berlevåg kommunes kompetanseorgan i eierspørsmål.
- Eiersekretariatet skal være kommunens kontaktpunkt overfor selskapene kommunen eier.
- Eiersekretariatet arrangerer den årlige eierdagen og er ansvarlig for opplæring av folkevalgte i eierskap.
- Ordningen med eiersekretariat skal evalueres årlig.

3. Strategisk eierskap i enkeltselskaper

Berlevåg kommune må vite hva de vil med det enkelte selskap, og herunder hvorfor de eier selskapet. Ulike selskaper eiers ulikt. I noen selskaper er det viktig med tett politisk oppfølging, mens andre selskaper deltar Berlevåg i av finansielle grunner. En måte å differensiere eierskapet på er å gruppere selskapene på bakgrunn av formålet med eierskapet.

a. Finansielt formål

Dersom hovedmålsetning med eierskapet er økonomisk avkastning, defineres eierskapet som *finansielt*. Selskaper med finansielt formål kan ha virksomhet på områder av politisk betydning, men da ivaretas behovet for politisk styring gjennom ulike former for myndighetsutøvelse, bl.a. gjennom konsesjoner, og ikke gjennom eierskapet som sådan. Selv om formålet ved finansielt eierskap primært vil være å oppnå høyest mulig avkastning på innskutt kapital, kan Berlevåg ha en *utviklings- og vekststrategi* for selskapet som medfører at kommunen ikke tar ut overskudd for at selskapet på sikt skal kunne oppnå en samlet sett bedre økonomisk avkastning. En annen finansiell strategi kan være en *høstningsstrategi*. Dersom selskapet er ferdig med vekstfasen og kapitalbehovet fremover er mindre, vil det være naturlig at eier tar ut en større del av de årlige overskuddene som løpende utbytte.

Med bakgrunn i gjennomgang av de selskapene i vedlegg 1 til eiermeldingen, anses følgende selskaper å ha et finansielt formål:

- Kommunekraft as
- Varanger Kraft as

b. Politisk formål

Dersom selskapet betraktes som et gjennomføringsorgan for samfunnsmessige oppgaver, defineres eierskapet som *politisk*. Selskapenes formål er utelukkende å realisere politiske målsetninger eller ivareta kommunale oppgaver. Dersom formålet med eierskapet er å ivareta eller utføre kommunale kjerneoppgaver under politisk ansvar, defineres eierskapet som politisk. Eksempler på slik virksomhet som i dag er skilt ut som egne selskaper er sosial boligforsyning, renovasjon og sysselsetting av personer som ikke på ordinære vilkår kan ta del i arbeidslivet.

Med bakgrunn i gjennomgang av selskapene i vedlegg 1 til Eiermeldingen, anses følgende selskaper å ha et politisk formål:

- IKA Finnmark IKS
- Museene for kystkultur og gjenreisning IKS
- Finnmark kommunerevisjon IKS
- AL Biblioteksentralen
- Øst Finnmark Avfallsselskap ans
- Tana Arbeidsservice as
- Nordnorsk Reiseliv as

c. Eierstrategi ut fra formål

En grunnleggende forutsetning for strategisk eierstyring er å formulere en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap. Eierstrategien skal beskrive hva Berlevåg kommune vil oppnå som eier;

Hvorfor eier vi og hvorfor skal vi fortsatt eie?

Det er en del generelle føringer som er retningsgivende ved etableringen av en eierstrategi. Prosessene omkring etablering av en helhetlig eierstrategi for enkeltselskaper er illustrert i figuren nedenfor.

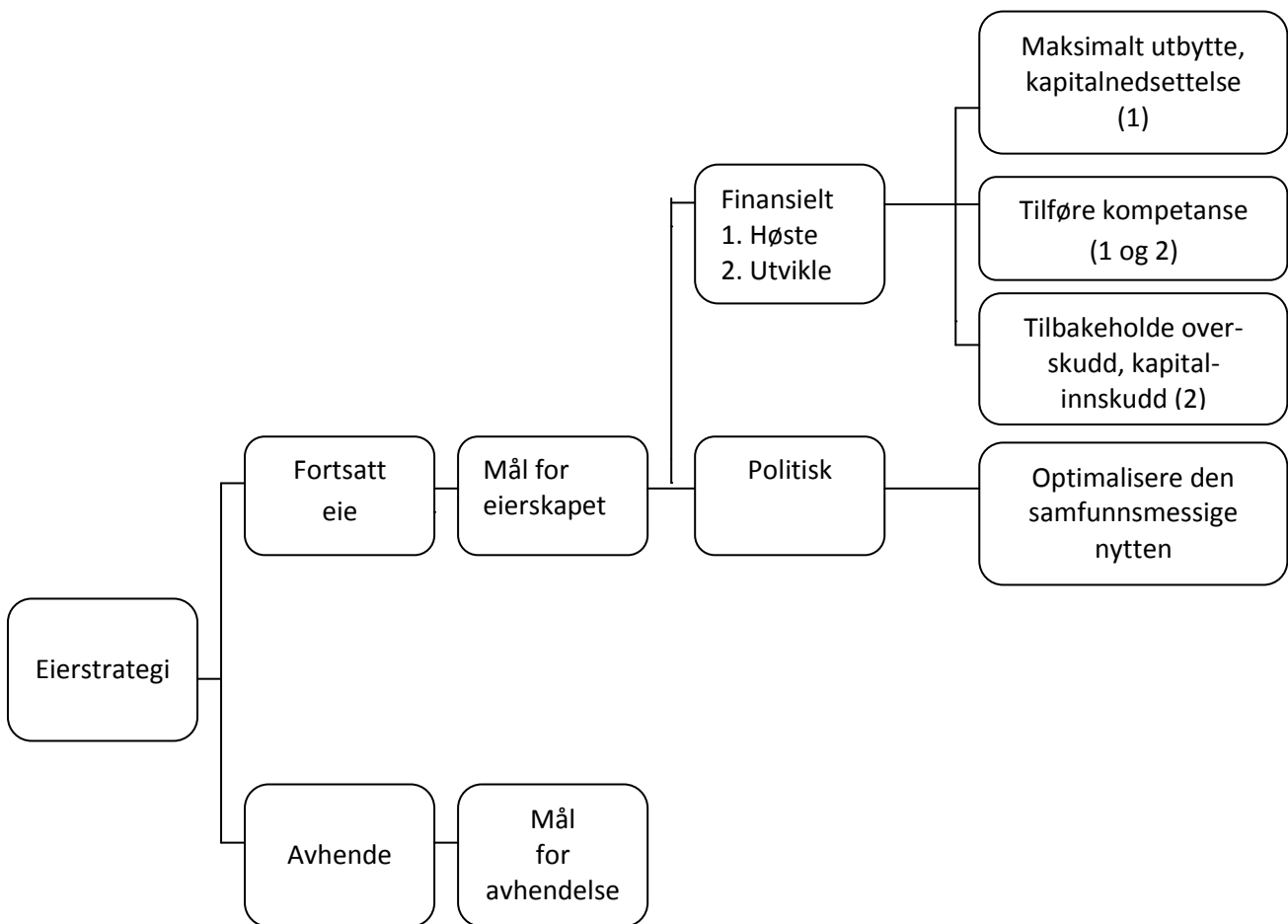


Fig 3: Eierstrategi til enkeltselskaper

Etableringen av en eierstrategi bør starte med en kort beskrivelse av bakgrunnen for involvering i det aktuelle selskapet samt utviklingen siden etablering. Deretter bør strategien inneholde momenter til vurderingen for et fremtidig eierskap. Noen eksempler på slike kriterier ved vurderingen av eierskapet er følgende:

- Samfunnsmessig betydning. Stor samfunnsmessig nytte innenfor for eksempel bolig, sysselsetting og lokal næringsutvikling, taler for fortsatt eierskap.
- Lønnsomhet i dag og i fremtiden. God lønnsomhet i dag og i fremtiden gjør fortsatt eierskap attraktivt.
- Virksomhetsområdets utvikling og risiko. Stort omstillingsbehov og høy risiko gjør fortsatt eierskap mindre attraktivt.
- Oppfølgings- og investeringsbehov. Stort behov for aktiv oppfølging med fokus på

blant annet ressursbruk samt behov for kapitalinnskudd, anses ikke å være ønskelig for kommunen.

- Kapitalbinding. Stor kapitalbinding anses ikke å være ønskelig for Berlevåg kommune.

4. Kompetanse og tiltak

a. Årlig Eierdag

Årlig Eierdag innføres som fast ordning i Berlevåg kommune med virkning fra 2012. Hensikten med denne ordningen er å gi de folkevalgte i Berlevåg kommunestyre kompetanse i Eierrollen og informasjon om drift og utvikling i selskapene. Dagen skal benyttes til refleksjon og diskusjon i formelle rammer om kommunens eierskap. Dagen skal forberedes av Eiersekretariatet som er ansvarlig for å invitere de selskapene kommunestyret ønsker å møte.

I forbindelse med utarbeidelse av plan for selskapskontroll skal Eiersekretariatet bidra med forslag til en liste over hvilke selskaper kommunen skal invitere på de årlige Eierdagene i perioden.¹¹ Hensikten med den årlige Eierdagen er enkelt sagt; å styrke kompetansen og innsikten til de folkevalgte om hva som skjer i selskapene.

- Berlevåg kommune skal ha en årlig Eierdag for kommunestyrets medlemmer til kompetanseheving og informasjon.
- Eierdagen samordnes med plan for selskapskontroll.
- Eiersekretariatet har ansvar for gjennomføring og oppfølging av Eierdagen.

b. Evaluering av Eiermeldingen

Denne Eiermeldingen vedtas av Berlevåg kommunestyre våren 2011. Det betyr ikke at alle tiltak og hendelser Eiermeldingen beskriver innføres med virkning fra kommunestyrets beslutning. Implementering av Eiermeldingen vil ta tid. Eiermeldingen er heller ikke uforanderlig. Dette dokumentet må endres når det

¹¹ Se kapittel 8 nedenfor

inntreffer endringer i ytre juridiske eller faktiske rammer. Likeledes når Berlevåg kommunes praksis på et område som omfattes av Eiermeldingen endres.

Eiermeldingen bør evalueres årlig. Ansvar for evaluering av Eiermeldingen tillegges eiersekretariatet og skjer i forbindelse med den årlige Eierdagen.

- Eiermeldingen er et dynamisk dokument.
- Eiermeldingen skal evalueres årlig.

c. Eieravtaler

Berlevåg kommune eier selskaper alene, sammen med andre kommuner og private. I aksjeselskap er det vanlig med en avtale mellom aksjonærene, kalt aksjonæravtale. Aksjonæravtalen er som oftest en avtale om selskapets utbyttepolitikk, fordeling av styreplasser, omsetningsmuligheter og konfliktløsning mellom aksjonærene. Aksjonæravtaler er ikke hjemlet i aksjeloven, men er en privatrettslig avtale aksjonærene imellom. En Eieravtale i interkommunale selskaper er gjerne noe mer enn en tradisjonell aksjonæravtale. Den vil beskrive og regulere forholdet *mellom* kommunene som eiere av selskapet og beskrive Eierperspektiver som det ikke er naturlig å regulere i selskapets vedtekter eller selskapsavtale.

Berlevåg kommune vil arbeide strategisk for at det etableres Eieravtaler mellom deltakerne i de selskapene dette synes å være praktisk og hensiktsmessig. Først og fremst gjelder dette selskaper der Berlevåg kommune eier sammen med andre og større kommuner, dvs. ØFAS ANS, Varanger Kraft as, Kommunekraft as, Nordnorsk Reiseliv as, IKA Finnmark IKS, Kontrollutvalgan IKS og Finnmark Kommunerevisjon IKS.

Eieravtale bør inngås mellom *alle* eierne, og ikke mellom enkelteiere. Om det er behov for å regulere felles strategi for mindre kommuner i Eierkonstellasjoner med større kommuner/private, bør dette nedtegnes og bekjentgjøres. Dette har vært gjort både i Agder Energi as og Skagerak Energi as, da som avtale mellom kommunene som eier av selskapene sammen med den store kommersielle eieren Statkraft as. En slik avtale kan regulere strategi for hvordan de mindre kommunene skal samhandle og da primært kjøreregler for dialog i forkant av møter i det operative Eierorganet. Berlevåg kommune vil, sammen med Båtsfjord kommune, ta initiativ til at det etableres slike strategier der kommunen deltar på eiersiden sammen med andre mindre og store kommuner/private.

- Eieravtaler i selskaper beskriver hvordan eierne styrer selskapet sammen.
- Berlevåg kommune vil arbeide for at det etableres eieravtaler i selskaper hvor dette synes hensiktsmessig.
- Eiermeldinger inngås mellom alle eierne i selskapet med mindre det er gode grunner for at en gruppe eiere utarbeider en eieravtale for sin eierposisjon.

d. Valgkomiteer oppnevnt av det operative eierorgan

Å velge den rette sammensetting av styre til selskapet er det operative eierorganets viktigste oppgave. Styresammensetningen bør reflektere selskapets stilling i dag og fremover. Ved utvelgelsen bør eierne, selskapet, innbyggerne og andre interessenters behov og forventinger ballanseres. En grundig prosess rundt identifisering og forslag til kandidater vil kunne ivaretas gjennom etablering av en valgkomité.

Valgkomiteens arbeid bør nedfelles i skriftlige retningslinjer. Hensikten med å etablere slike retningslinjer er å skape grunnlag for saklige og adekvate avveininger i valgkomiteen. Valgkomiteen skal foreslå de beste kandidatene til styreverv i det konkrete selskapet. Valgkomiteen bør søke etter personer som ønsker å utvikle selskapet, og som har den rette kompetanse og egenskaper for å utfylle de eksisterende styremedlemmene. Det operative eierorgan må sikre at valgkomiteens arbeid er gjennomsluttelig, forutsigbart og etterprøvbart. En viktig oppgave for valgkomiteer i offentlig eide selskaper er å bidra til at man unngår uheldige dobbeltroller og interessekonflikter mellom deltakerne, styret og selskapet gjennom veloverveide forslag til styrekandidater.

Det operative eierorganet i selskapet tar de formelle beslutningene på vegne av alle eierne. I denne sammenheng betyr det å velge styrets medlemmer. Siden valgkomiteen innstiller til det operative eierorganet bør valgkomiteen utgå fra dette og velges av det operative eierorganet, som også velger komiteens leder. Det anbefales ikke at det velges varamedlemmer til valgkomiteen.

Valgkomiteen bør bestå av 3-4 personer med nødvendig erfaring, kunnskap, anseelse og integritet. Valgkomiteens funksjonstid bør være mellom 2-4 år og medlemmene bør kunne gjenvelges såfremt det operative eierorganet er tilfreds med valgkomiteens arbeid sett i sammenheng med selskapets utvikling.

De skriftlige retningslinjene for valgkomiteen bør kortfattet angi forventninger til komiteens arbeidsform, tidsbruk og møter. Retningslinjene bør ikke være uttømmende, men bør beskrive noe rundt hvem som bør

kontaktes med forslag til kompetente kandidater til styreverv i det aktuelle selskapet. Retningslinjene må påse at nødvendige personvern hensyn ivaretas i arbeidet med å identifisere de rette kandidatene.

Valgkomiteen bør møtes og gjennomføre samtaler med aktuelle styrekandidater. Møtegodtgjøring for valgkomiteens medlemmer bør betales av selskapet etter representantskapets beslutning.

Berlevåg kommune vil gjennom sine representanter i de operative eierorgan arbeide for at det etableres valgkomiteer i selskaper Berlevåg kommune deltar og at det etableres skriftlige retningslinjer for disse.

- Berlevåg kommune skal arbeide for at det etableres valgkomiteer i selskaper kommunen deltar i.
- Valgkomiteene bør ha skriftlige retningslinjer for sitt arbeid.

5. Bestiller og utfører

En av suksessfaktorene ved organisering av kommunal tjenesteproduksjon i selskaper, er etablering av en "bestiller/utfører" modell (BU) mellom kommunen og selskapene eller mellom avdelingene som bestiller av tjenester fra utfører (selskapet). Det kan være gunstig for Berlevåg kommune som bestiller og selskap som leverandør at det etableres forutsigbare systemer og rutiner hva angår kjøp av tjenester og leveranser.

Bestillerkompetanse handler om å ha tilstrekkelig kunnskap i kommunen om de kravene som stilles til, og de brukerbehov som skal ivaretas i den tjenesten som skal bestilles fra selskapet, og hvorledes kravene og behovene best bør beskrives og følges opp. Bestiller må bygge opp metoder for å måle brukerbehov, vurdere kostnadseffektivitet og kunne prioritere å følge opp tjenesteområdet.

Ved BU-organisering må politikere og administrasjon forholde seg til tjenesteproduksjon som er regulert gjennom en kontrakt. Kommunen har blant annet ikke lenger samme handlingsrom til å foreslå kutt i driftsbudsjettet midt i kontraktperioden fordi kommunen må spare penger.

- I forhold til selskaper som tjenesteleverandører skal Berlevåg kommune praktisere B/U organisering.
- Berlevåg kommune skal etablere forutsigbare rutiner for kjøp av tjenester fra selskaper kommunen eier.

6. Habilitet

Rolleklarhet blant folkevalgte og offentlige tjenestemenn er viktig om innbyggerne skal ha tillit til kommunene. Uklarhet i roller kan stille spørsmål ved vedkommendes nøytralitet og vedtakets gyldighet. Det har vært ønskelig med større klarhet med hensyn til hvilke interesser enkeltpersoner ivaretar når saker vedrørende et aktuelt selskap skal behandles i kommunen.

Med virkning fra 1. november 2011 oppheves unntaket om inhabilitet i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e for folkevalgte og medlemmer i kommunens administrasjon som også er styremedlemmer i offentlig heleide selskaper når disse selskapene er part i en sak som er til behandling i kommunen.

Forslaget innebærer at folkevalgte og tjenestemenn vil være inhabile til å forberede og behandle en sak i Berlevåg kommune som gjelder et selskap de selv har en ledende stilling eller sitter i styret. Til nå har det altså vært et unntak for styremedlemmer i selskaper som er fullt ut offentlig eid.

Det er viktig at Berlevåg kommune har åpenhet om mulige rollekonflikter og habilitetsutfordringer blant sine folkevalgte. Det er også viktig at valgkomiteer i selskapene eiet av Berlevåg kommune tar dette inn i vurderingen når de skal foreslå kandidater til styreverv.¹²

- Med virkning fra 1. november 2011 vil folkevalgte og administrativt ansatte i Berlevåg kommune være inhabile til å tilrettelegge grunnlaget for eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak også når vedkommende er styremedlem eller har ledende stilling i et heleid offentlig selskap.
- Valgkomiteer i selskapene bør ta hensyn til habilitetsvurdering ved forslag til kandidater til styreverv.

7. Konkurransen

Prinsippet om likebehandling av private og offentlige selskap innebærer at reglene om offentlig støtte også gjelder for Berlevåg kommunes egne selskaper. Om Berlevåg kommune gir støtte til virksomhet som drives av et selskap de selv eier og dette bedrer konkurranseevnen til det mottakende selskapet, kan det medføre en konkurransevridning i markedet og dermed å være ulovlig offentlig støtte. Det er derfor viktig å være

¹² Se kapittel 4 d) ovenfor

oppmerksom på at støtte i ulike former til selskaper Berlevåg kommune eier kan være ulovlig offentlig støtte.

Offentlig støtte skal forstås vidt og omfatter både at virksomheter tilføres økonomiske verdier¹³ eller blir fritatt for økonomiske byrder.¹⁴ Som offentlig støtte regnes støtte fra alle offentlige kilder, også støtte gitt av selskaper eiet av Berlevåg om disse anses som offentligrettslig organ.

Det er fire grunnvilkår som må være oppfylt for at støtten skal være omfattet av reglene:

- Det må dreie seg om støtte gitt av offentlige midler
- Støtten må vri eller true med å vri konkurransen
- Den må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer
- Den må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene

Offentlige støtteordninger må meldes til ESA og det er Fornyings- administrasjons- og kirke departementet som forvalter dette regelverket.

I utgangspunktet gjelder anskaffelsesregelverket når Berlevåg kommune kjøper varer og tjenester fra andre enn kommunen selv. Når kommunen kjøper tjenester fra selskaper kommunen selv eier benytter kommunen som utgangspunkt ikke anbud, men kjøpe tjenester direkte fra selskapet. Berlevåg kommune har denne adgangen gjennom unntak fra regelverket om offentlig anskaffelse. Unntakene formes av rettspraksis.

- Ulovlig offentlig støtte til selskaper eiet av Berlevåg kommune må ikke finne sted.
- Berlevåg kommune følger regelverket om offentlig anskaffelse og arbeider for å være oppdatert på rammene for unntak fra regelverket for kommunens egne selskaper.

8. Selskapskontroll

Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av Berlevåg kommunes interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).¹⁵ Oppgaven som er tillagt kontrollutvalget er å vurdere om eierstyringen

¹³ F.eks. direkte støtte, rentefordeler, overdragelser av verdier til under markedspris

¹⁴ F.eks. særskilte skatte- og avgiftslettelser eller manglende krav fra eiere om utbytte av kapitalen

og selskapets virksomhet er i tråd med de vedtak og forutsetninger kommunestyret har til driften av selskapet. Selskapskontroll med utvidet innsyn etter kml. § 80 begrenser seg i utgangspunktet til IKS og aksjeselskap eiet av Berlevåg kommune alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner samt heleide datterselskap av disse.

Selskapskontrollen er todelt; eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper. Eierskapskontrollen er en kontroll med Berlevåg kommunes forvaltning av sine eierinteresser. Den pliktige eierskapskontrollen er ingen dyptgående kontroll og omfatter ikke selve selskapet, men Berlevåg kommunes utøvelse av eierstyring i selskapet. Eierskapskontroll omfatter også kontroll av hvorvidt representantskapsmedlemmer og fullmektiger på vegne av Berlevåg kommune i generalforsamlinger og årsmøter utøver sitt verv i samsvar med denne Eiermeldingen og kommunestyrets vedtak og instruks; både generelle og spesielle.

Selskapskontroll *kan* også omfatte forvaltningsrevisjon av selskaper, men dette er ikke lovpålagt slik som eierskapskontroll. Dette er en dyptgående kontroll av et selskap hvor måloppnåelse, ressursbruk osv. blir målt. I selskaper der Berlevåg kommune eier sammen med andre kommuner bør Berlevåg kommune tilstrebe en samordnet forvaltningsrevisjon om dette skal foretas i et av selskapene.

Selskapskontroll	
Eierskapskontroll	Forvaltningsrevisjon i selskapene
(lovpålagt)	(frivillig)

Kontrollutvalget avgjør hvem som skal gjennomføre selskapskontrollen etter forutgående anbudsprosess. I de selskapene som revideres av Finnmark kommunerevisjon IKS kan ikke dette selskapet utføre forvaltningsrevisjon.

Kommunestyret skal minst en gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll.¹⁵ Planen burde presentert på kommunens Eierdag.

¹⁵ Se kommuneloven § 77 nr. 5 og kontrollutvalgsforskriften av 15. juni 2004 nr. 905 kapittel 6.

¹⁶ Se kontrollutvalgsforskriften § 13 annet ledd

Kontrollutvalget i Berlevåg kommune skal varsles og har, i likhet med Finnmark kommunerevisjon IKS, rett til å være tilstede i generalforsamling og representantskap i selskaper kommunene eier alene eller sammen med andre kommuner/fylkeskommuner.¹⁷

- Selskapskontroll er todelt; eierskapskontroll og forvaltningskontroll i selskapene.
- Eierskapskontroll er lovpålagt.
- Kontrollutvalget må en gang i perioden utarbeide en plan for selskapskontroll.

9. Eiermøte

Den formelle vedtaksføre møtearenaen for deltakerne i et selskap er det operative eierorganet; generalforsamlingen, representantskap eller årsmøte. Disse arenaene er ofte lite egnet til uformelle diskusjoner mellom deltakerne og selskapet rundt selskapet og dets utvikling. Spesielt for selskap som utfører tjenesteproduksjon på vegne av deltakerne kan uformelle arenaer hvor eierskap kan diskuteres være nyttig.

En arena hvor et bestemt selskaps utvikling og strategi luftes, drøftes og diskuteres kan kalles et eiermøte. Et eiermøte er ikke lovregulert og er kun en uformell arena hvor det *ikke* treffes vedtak. Det er det enkelte selskapet som innkaller til eiermøte. Selskapet kan ha behov for å luften idéer og valg av retning med eierne før “tanken er tenkt helt ut”. Et eiermøte kan være en arena for slike luftinger. Deltakerne på eiermøter kan variere ut fra temaet på møtet. Selskapet beslutter selv hvem som er de relevante deltakerne på eiermøtet.

Berlevåg kommune ønsker at det i selskap kommunen eier sammen med andre kommuner, etableres en felles forståelse av at selskapet kan og bør benytte seg av eiermøter. I tillegg til at man ikke treffer vedtak på eiermøter bør det heller ikke legges føringer eller “gis signaler” som anses å griper inn i styrets myndighetsområde.

Berlevåg kommune vil arbeide strategisk for lik forståelse av eiermøte i alle kommunene Berlevåg kommune eier selskap sammen med.

¹⁷ Se kommuneloven § 80, 3. ledd

- Eiermøter er en arena for uformelle samtaler mellom selskapet og ulike eierkonstellasjoner.
- Selskapet inviterer til eiermøter.

10. Strategisk eierstyring sammen med andre småkommuner

Når små kommuner eier sammen med store kommuner eller store private aktører, er det ofte vanskelig å få gjennomslag i selskapets eierorgan. Med utgangspunkt i at små kommuner ofte har felles mål med sitt eierskap, vil Berlevåg kommune arbeide for økt dialog med de andre små kommunene i regionen hva gjelder strategisk eierstyring i selskaper.

Et slikt samarbeid mellom små kommuner er ikke ment å undergrave kommunenes egenart og særpreg, ei heller være et bidrag i diskusjonen rundt kommunesammenslåing. Samarbeid rundt eierstyring er ment for å kunne etablere forutsigbarhet i eierstyringen for små kommuner og bidra til hensiktsmessig eierskap også for eiere av små andeler i selskaper.

Når det er tale om små kommuner, er det naturlig å tenke på Båtsfjord. Selv om Berlevåg og Båtsfjord er ulike hva gjelder historie og utvikling, antas det likevel å være noen fellestrekk kommunene kan, og bør profitere seg på: Begge kommunene er kystkommuner med typisk arktisk kystklima, sterk avhengighet av og tilknytning til fiske og havbruk og har sterkt fokus på reiseliv. I tillegg til Båtsfjord er Vardø, Nesseby og Tana å anse som småkommuner i samarbeid med Vadsø og Sør-Varanger blant annet i Varanger Kraft as.

Blant annet vil dialog mellom kommunenes representanter i det operative eierorgan i forkant av møter, være med på å bidra til at de små kommunene står sterkere i møte med de store eierne.

- Berlevåg kommune skal arbeide for økt dialog med de andre små kommunene i regionen hva gjelder strategisk eierstyring i selskaper.

Del II: Selskapsformer

Ved selskapsorganisering skiller kommunen ut tjenesten i et selvstendig selskap. Etter dette ivaretar kommunen eieransvaret gjennom valg av representanter til eierorganet i selskapet og har instruksjonsmulighet overfor kommunens valgte representanter i dette organet. I enkelte tilfeller har kommunen også et finansieringsansvar overfor selskapet, gjennom tilskudd eller fastsetting av priser for selskapets tjenester. For eksempel er fastsetting av avfallsgebyret myndighetsutøvelse og skal fastsettes av Berlevåg kommunestyre mens innhenting av avfallet utføres av ØFAS ANS.¹⁸ Berlevåg kommune kan velge å legge flere oppgaver til et selskap eller gå sammen med andre kommuner eller private om å etablere selskaper. Det er viktig at kommunestyret tenker helhetlig og at tjenesten blir organisert i selskapsformer som er egnet for driften.

1. Interkommunale selskaper (IKS)

Interkommunale selskap (IKS) etter IKS-loven¹⁹ er selvstendige rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. Det må være flere deltakere i selskapet. Kun kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper kan delta i et IKS. Hver av deltakerne har et ubegrenset ansvar for en andel av selskapets samlede forpliktelser. Dette skiller det interkommunale selskapet fra aksjeselskap, hvor deltakeransvaret er begrenset. Se under xx. Samlet skal deltakernes ansvarsandel utgjøre selskapets samlede forpliktelser.

Selskapets øverste myndighet og det operative eierorganet er representantskapet, mens forvaltning av selskapet tilligger styret og daglig leder som i andre selskap. Deltakerkommunene utøver eierskap gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Det er derfor viktig med dialog mellom formannskapet/kommunestyret og Berlevåg kommunes valgte representanter i representantskapet. Med unntak av de ansattvalgte styrerepresentanter velges styret av representantskapet. Styret forvalter selskapet på vegne av deltakerkommunene. Denne forvaltningsmyndigheten må utøves innenfor rammen av selskapets formål, selskapsavtalen og selskapets årsbudsjett som vedtas av representantskapet samt vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet.

¹⁸ Se forurensningsloven av 12.03.1981 nr 6 § 34

¹⁹ Se IKS-loven av 29. januar 1999 nr. 6.

2. Ansvarlige selskap (ANS)

Et ansvarlig selskap (ANS) er et selskap hvor to eller flere deltakere samlet eller hver for seg har et ubegrenset personlig ansvar for virksomhetens gjeld. I motsetning til et IKS som har delt ansvar hvor deltakerne kun er ansvarlig innenfor sin eierandel, er ansvaret i et ANS solidarisk. ANS reguleres av lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven).

Et ANS kan gå konkurs og da blir deltakerne ansvarlig for at gjelden blir betalt.

Fra og med ikrafttredelsen av IKS-loven 1. januar 2000 kan ikke kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper være deltaker i ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter selskapsloven, se l av 21. juni 1985 nr. 83 § 1-1 (5).

ØFAS ANS har Utsjok kommune i Finnland eier, og av den grunn ble det rettet en henvendelse til Kommunal- og regionaldepartementet om hvorvidt selskapet kunne og/eller måtte organiseres som et IKS etter lov om interkommunale selskaper:

Sak 00/3342 gjaldt en forespørsel fra et avfallsselskap, der problemstillingen var om et interkommunalt ansvarlig selskap med en utenlandsk kommune måtte omorganisere seg som følge av den nye loven om interkommunale selskaper.²⁰ Departementet viste til den førstnevnte saken for spørsmålet om utenlandske kommuner kan være deltakere i et interkommunalt samarbeid etter IKS-loven.²¹ Etter IKS-loven § 40 må et interkommunalt selskap som er organisert etter selskapsloven omorganiseres innen 31.12.2003. Dette gjelder likevel ikke dersom det er andre deltagere enn kommuner i det interkommunale selskapet. Lovgivers bruk av betegnelsen "kommuner" i denne bestemmelsen må tolkes på samme måte i hele loven. På bakgrunn av at departementet tidligere har lagt til grunn at betegnelsen "kommuner" i IKS-loven § 1 bare gjelder norske kommuner, uttalte departementet at samme forståelse må legges til grunn her. IKS-loven § 40 første ledd måtte etter departementets oppfatning forstås slik at kommuner som var deltagere i ansvarlige selskaper sammen med andre enn norske kommuner kan fortsette deltagerforholdet, og må ikke omorganiseres etter IKS-loven.

²⁰ Kommunal- og regionaldepartementet rundskriv H-15/01

²¹ Sak 00/1498 inntatt i rundskriv H-15/01

ØFAS ANS er derfor i en særstilling. Selskapsloven gjelder og rammene for selskapet er nedtegnet i selskapsavtalen. Deltakerne utøver sin eiermyndighet på årsmøte, og som i et IKS kan enhver deltaker be om at det innkalles til ekstraordinært årsmøte for å drøfte en sak.

3. Aksjeselskap (AS)

I et aksjeselskap har Berlevåg kommune eierandeler i selskapet gjennom en eller flere aksjer. Dette gir kommunen økonomiske og administrative rettigheter i selskapet, blant annet stemmerett på selskapets generalforsamling og retten til å kreve ekstraordinær generalforsamling når tiltak bør settes i verk. Hver aksje har samme verdi og samlet sett utgjør disse selskapets aksjekapital. Et aksjeselskap kan ha én eller flere aksjonærer, og aksjeloven setter ingen grenser for hvem som kan delta i selskapet. Aksjonærene er ikke ansvarlig for selskapets forpliktelser, med mindre et slikt ansvar har særskilt grunnlag i f.eks. avtale eller erstatningsansvar. Etter kommuneloven § 51 nr. 2 er det forbudt for en kommune å stille garanti for andres forpliktelser i næringsvirksomhet. Dette gjelder også overfor aksjeselskaper hvor aksjene eies av kommuner.

En aksje gir også rett til aksjeutbytte. Størrelsen på aksjeutbyttet foreslås av selskapets styre, men blir bestemt av aksjeeierne på generalforsamlingen. Generalforsamlingen har ikke rett til å vedta et høyere utbytte enn det styret foreslår, kun den størrelsen de foreslår eller ev. lavere utbytte. Et aksjeselskap som ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser kan slås konkurs. Eierforholdet i et aksjeselskap kan endres ved kjøp og salg av aksjer. Som hovedregel krever overdragelse av aksjer samtykke fra selskapet, og de øvrige eierne har forkjøpsrett til å overta aksjene ved salg.

I utgangspunktet skal hver aksje gi like rettigheter, men i enkelte selskaper er aksjene delt mellom A- og B-aksjer, slik som i NordNorsk Reiseliv as. A-aksjene gir en større innflytelse i selskapet enn en B-aksje, og i noen selskaper er B-aksjene avskåret fra å stemme på generalforsamlingen. I NordNorsk Reiseliv as har fylkeskommunene A-aksjer som utgjør 51% av aksjene. De øvrige 49% av aksjene er B-aksjer. B-aksjene i dette selskapet gir stemmerett, men i vedtekene er det en stemmerettsbegrensning for disse, slik at ingen av B-aksjene kan stemme for mer en 5 % av total antall aksjer på generalforsamlingen.

Aksjeselskapets øverste organ og eierorganet er generalforsamlingen. Generalforsamlingen velger styret. Gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. I generalforsamlingen kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leders ledelse av selskapet. Det er generalforsamlingen som velger styret.

I aksjeselskaper med mer enn 200 ansatte skal det som hovedregel være en bedriftsforsamling. Bedriftsforsamlingens oppgave er dels å være et kontrollerende organ overfor styret, og dels å treffe vedtak i visse typer større forvaltningsvedtak som berører de ansattes situasjon.

Et aksjeselskap skal ha en minste aksjekapital på kr. 100.000,- og må til enhver tid ha en forsvarlig egenkapital. Et særtrekk ved aksjeselskapsformen er at deltakerne ikke er ansvarlig for selskapets forpliktelser med mindre dette er særskilt avtalt. På den annen side rår ikke eierne fritt over selskapets inntekter og formue. Ønsker aksjeeierne å trekke ut midler av selskapet, må dette skje etter nærmere regler i aksjeloven²² for utdeling av utbytte, nedsetting av aksjekapitalen eller oppløsning av selskapet.

4. Andelskap/samvirkeforetak

Samvirkeforetak (SA) er hjemlet i samvirkeforetaksloven av 29. juni 2007 nr. 81. Selskapsformen er en formalisering av de ulovfestede andelslagene, lutlagene, partslagene osv. som må tilpasse vedtektene sine til loven innen 5 år etter ikrafttredelsen. Samvirkeforetaksformen er en organisasjonsform som har et sterkt innslag av brukerdeltakelse. De er etablert for å ivareta medlemmenes etterspørsel etter bestemte varer eller tjenester. Deltakerne i samvirkeforetak har et begrenset ansvar for virksomheten.

Medlemskapet er frivillig, men knytter seg til bruk av foretakets tjenester eller kjøp av dets varer. Deltakerkretsen er ubegrenset (private, staten, kommuner og fylkeskommuner) i motsetning til IKS og i likhet med aksjeselskap.

Berlevåg kommune deltar i Biblioteksentralen AL som har frist til 1.1.2013 å tilpasse sine vedtekter til samvirkeforetaksloven.

5. Stiftelser

Berlevåg kommune har vært med på å etablere stiftelser som er selvstendige rettssubjekt på linje med selskaper, men er ikke "eiet" av kommunen i tradisjonell forstand. Berlevåg kommune kan ikke utøve strategisk eierstyring overfor stiftelser.

En stiftelse opprettes gjennom avsettelse av en formuesverdi til å fremme et nærmere fastsatt formål. Oppretterne står fritt i å fastsette formålet, som kan være å fremme et bestemt formål gjennom avkastning av kapitalen eller drifte den virksomheten stiftelsen selv driver. Kommuner kan alene eller sammen med

²² Se aksjeloven av 13. juni 1997 nr. 44

andre opprette stiftelser. Til forskjell fra andre selskapsformer har stiftelser ingen utenforstående eiere. Berlevåg kommune som oppretter kan derfor ikke med grunnlag i eiendomsrett til stiftelsens midler utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andeler i stiftelsens overskudd. I motsetning til det som gjelder for andre selskapsformer står oppretterne heller ikke fritt til å oppløse stiftelsen og overføre stiftelsens midler til seg selv.

Styret er stiftelsens øverste organ, jf. stiftelsesloven § 30. En stiftelse kan ikke ha et organ hvor personer med møterett utøver eierrettigheter eller medlemsrettigheter. Stiftelser kan derimot ha et organ som langt på vei kan utøve kontroll med styrets forvaltning av stiftelsen. Dette organet kan være selvsupplerende. Hva en kaller dette organet er i prinsippet likegyldig. Det sentrale er hvilken kompetanse, oppgaver og ansvar som tillegges det aktuelle organ, noe som reguleres uttømmende i stiftelsesloven § 36 annet ledd. .

Stiftelsestilsynet, opprettet 1. januar 2005, har ansvaret for tilsyn og kontroll av alle stiftelser etter stiftelsesloven, se www.lottstift.no.

Del III: Begrepsavklaring

Anbudsutsetting: Ved å sette ut en tjeneste på anbud gir ikke kommunen fra seg ansvaret for tjenesten, men utførelsen blir satt bort til andre. Gjennom kontraktsoppfølging vil kommunen fortsatt ha kontroll med tjenesteområdet. Selv om tjenesten utføres av andre vil kommunen ofte gi finansiering til utfører for at tjenesten skal kunne utføres i henhold til de krav som settes av kommunen eller gjennom lovgivingen.

Ansvar og myndighet: I alminnelighet ses ansvar og myndighet i sammenheng med delegering av myndighet og anvendelse av delegert myndighet. Det heter seg at myndighet kan delegeres; ansvar kan ikke delegeres. Kommunelovens § 6 angir at kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Eieravtale: Benyttes i interkommunale selskaper og tilsvarer delvis det samme som aksjonæravtale i aksjeselskap. I tillegg er det vanlig at eieravtalen regulerer en rekke momenter mellom eierne (ulike demokratiske organer) og selskapet, det etter eiernes og selskapets forhold er fornuftig og hensiktsmessig å regulere i en skriftlig avtale. Eieravtalen vil ofte framstå som et supplement til selskapsavtalen i IKS. Eieravtalen er eiernes dokument, og bør kunne vedtas og endres av representantskapet, som også er det operative eierorganet. Eieravtalen må være kjent av kommunestyrene i eierkommunene.

Eiermelding: Er et tverrpolitisk prinsippdokument som angir de politiske prinsipper, politiske føringer og politiske bestemmelser som regulerer hvordan Berlevåg kommune skal opptre som eier i selskaper Berlevåg kommune eier alene, eller sammen med andre. Eiermeldingen skal også være et dokument hvor oppdaterte opplysninger om selskapene Berlevåg kommune eier, er beskrevet. Eiermeldingen vil i sin form og innhold utgjøre en dokumentasjon og informasjon om juridiske rammer, organisasjonsformer og oppgaver, roller og ansvar til alle aktørene som har med selskapene og gjøre.

Eiermøter: Eiermøte etableres som en uformell arena hvor selskapets utvikling og strategi kan luftes, drøftes og diskuteres. Eiermøter må ikke forveksles med representantskapsmøter, siden eiermøter *ikke* fatter formelle vedtak. Eiermøte bør heller ikke legge føringer, eller gi signaler av en slik art at eiermøtet griper inn i styrets myndighetsområde og kompetanse.

Deltakere på eiermøter kan variere ut fra agendaen på møtet, men det bør alltid inviteres til eiermøte av selskapet og selskapets ledelse/styret bør alltid være representert.

I et selskap som eies av ulike demokratiske organ kan eiermøter være en god arena å ta opp saker på et uformelt nivå. Form og innhold på eiermøtet bestemmes ut fra hva som skal drøftes. Det viktige er at møtet har et uformelt preg og en uformell ramme.

Vi skiller gjerne mellom to typer eiermøter, eierinitierte møter og selskapsinitierte møter.

Det er etter hvert blitt vanlig at spørsmål om som vedrører selskapets utvikling og strategi diskuteres uformelt på eiermøter hvor også rådmannen, styrets leder og daglig leder gjerne deltar i diskusjonene.

Eierskapspolitikk: Utgjør rammeverket for kommunens eierstyring. Berlevåg kommunes eiermelding uttrykker hvordan Berlevåg kommune skal framstå som eier i den forstand at eiermeldingen skal bidra til at det kan utvikles selskaps-spesifikke strategier for hver eierposisjon i den utstrekning dette er ønskelig.

Eiersekretariat: Kan ha mange former og dette er ikke noe entydig begrep. Sekretariatet, så lenge det er et politisk sammensatt utvalg, kan benevnes utvalg/ styre/ råd/ nemnd slik det er angitt i kommuneloven.²³ Sekretariatet kan også være et rent administrativt sekretariat. Kommunene har valgt ulike løsninger her.²⁴ Hos noen kommuner er sekretariatet strengt tverrpolitisk sammensatt med rådmannen, eller den rådmannen utpeker, som sekretær. I andre kommuner er dette et rent administrativt område. Valg av form på ordningen og i hvilken grad det forutsettes politisk involvering er viktig for eierstyringen i Berlevåg kommune fordi det er kommunestyret som er den formelle eier. Rådmannen vil mange saker være øverste ansvarlig for "bestillerfunksjonen" overfor selskapene, og det kan være problematisk at rådmannen også fremmer forslag til budsjett.

Eierstyring: Overordnede strategiske, politiske prinsipper som angir konkret hvordan Berlevåg kommune vil utøve eierstyring og hvilken eierskapspolitikk som ligger til grunn slik dette er beskrevet i denne eiermeldingen. Eksempel: Kommunestyret kan gjennom flertallsvedtak instruere sine deltakere i et operativt eierorgan i enkeltsaker og prinsipsaker. Deltakerne i det operative eierorganet skal i sin stemmegivning alltid reflektere hva flertallet i kommunestyret mener i saken. Der hvor de ikke er instruert må de anta hva flertallet ville mene.

Eierstrategi: Generelle overordnede politiske prinsipper og målsettinger som ligger til grunn for kommunens generelle eierstrategi, slik denne er uttrykket i denne eiermeldingen, se eierstyring ovenfor.

²³ Kommuneloven § 10

²⁴ KS har ingen entydig anbefaling

Konkurransesetting: Her etableres en konkurranse om leveransen av tjenesten. Dette forutsetter imidlertid at det er et marked, og helst et velfungerende sådant, for den aktuelle tjenesten. Kommunen har ved konkurransesetting fortsatt ansvaret for at tjenesten blir produsert/finansiert, at den er tilgjengelig for kommunens innbyggere og at tjenesten oppfyller de lovbestemte/avtalte kvalitetskravene.

Konsern: Et konsernforhold oppstår når et selskap (morselskap) har ”bestemmende innflytelse” over et eller flere andre selskaper (datterselskap). Vilåret for bestemmende innflytelse er enten at morselskapet har kontroll over stemmeflertall (mer enn 50 %) på datterselskapets generalforsamling, eller har kontroll over flertallet i datterselskapets styre.

Operativt eierorgan: Der hvor Berlevåg kommune utøver sitt eierskap. Generalforsamling, representantskap eller årsmøte.

Privatisering: Ved privatisering selges eller overføres tjenesten til andre, som regel private. Tjenesteproduksjonen blir utført av private aktører som vil ha forvaltnings- og driftsansvar samt finansielt ansvar for tjenesten. Kommunen har ikke lenger ansvar for om tjenesten er tilgjengelig for innbyggerne. Privatisering er et alternativ til konkurransesetting og selskapsorganisering, men det kan være begrensninger i lovgiving som begrenser muligheten til å overføre kommunale tjenester til private.

Samarbeid/selskaper – politikk og forretning: Kommuner som vil samarbeide om oppgaveløsning med andre kommuner (eller fylkeskommuner) har i dag flere muligheter til å gjøre dette; både ved å etablere selskap, eller samarbeide på en annen måte enn ved selskapsetablering. Samarbeid om oppgaveløsning uten at det etableres et selskap reguleres av kommuneloven §§ 27 og 28. Samarbeid etter kommuneloven § 27 forutsetter at det etableres et eget styre etter reglene beskrevet i § 27. Samarbeid etter § 28 betyr at en eller flere kommuner avtaler med en vertskommune om å overlate oppgaver til vertskommunen.

Hvilke forhold som bør vurderes og tas i betraktning før det bestemmes hvorvidt det skal etableres et selskap eller samarbeid, bestemmes i stor utstrekning av hvilken oppgave (tjeneste) som skal løses. Det bør også tas i betraktning om oppgaven er har stort politisk fokus, om oppgaven har private tilbydere og hvilke fordeler/ulempes et samarbeid kan resultere i. Oppgavens (tjenestens) forretningsmessige karakter kan i stor utstrekning være med på å påvirke avgjørelsen i forhold til hvilken type samarbeid kommunene skal etablere.

Selskapsavtale/vedtekter: Dokumenter som angir innenfor hvilke formelle rammer et selskap skal drives. Spesifiserer oftest organisasjonsstrukturen, opprettelse av et styre, maktfordeling, formålet osv. Loven som

regulerer selskapsformen har hjemlet minimumsinhold til disse dokumentene. Må registreres i Foretaksregisteret før selskapet anse som etablert.

Selskapsstyring: Overordnede strategier som gjelder én eierposisjon eller ett selskap.

Selskapsstrategi: Selskapsspesifikk strategi og målsettinger overfor hver enkelt eierposisjon, enten selskapet er eiet av Berlevåg kommune alene, eller sammen med andre. Eksempelvis utbyttepolitikk og eventuelt politiske føringer med tanke på selskapets utvikling.

Selskapskontroll: Selskapskontrollen er todelt; eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskaper. Eierskapskontrollen er en kontroll med Berlevåg kommunes forvaltning av sine eierinteresser. Den pliktige eierskapskontrollen er ingen dyptgående kontroll og omfatter ikke selve selskapet, men Berlevåg kommunes utøvelse av eierstyring i selskapet. Eierskapskontroll omfatter også kontroll av (eierutvalget og) hvorvidt representantskapsdeltakere og fullmektiger på vegne av Berlevåg kommune i generalforsamlinger utøver sitt verv i samsvar med denne Eiermeldingen og kommunestyrets vedtak og instruks; både generelle og spesielle.

Styreinstruks: Dokument som angir styrets oppgaver, fullmakter og ansvar, samt forholdet til daglig leder i selskapet. Lovpålagt i aksjeselskaper hvor det er ansattvalgt styremedlem, se asl. § 6-23