

Eierstyring i Vestfold fylkeskommune

Eivind Tandberg

Særlovsselskap

Fagskolen i Vestfold
Skiringssal folkehøyskole
Innovasjon Norge

Interkommunalt selskap, interkommunalt samarbeid, mv

VIGO IKS
Tannhelsetjenestens
kompetansesenter Sør IKS
Gea Norvegica Geopark IKS
Larvik Arena IKS
Vestfoldmuseene IKS
Vestfold interkommunale
kontrollutvalgssekretariat
Vestfold kommunerevisjon
Farmannsveien 36
Osloregionens Europakontor

Aksjeselskaper

Vestfold kollektivtrafikk AS
Vestviken kollektivtrafikk AS
Sandefjord lufthavn AS
Vegfinans AS
BTV Investeringsfond AS
Vestfold Festspillene AS
Telemark Vestfold
Regionteater AS
Viken Filmsenter AS

Stiftelser

Heyerdahl Instituttet
Vestfold Museum
Haugar Vestfold
Kunstmuseums samling

Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016/35
Rapporttittel	Eierstyring i Vestfold fylkeskommune
ISBN	978-82-8126-292-8
Forfatter	Eivind Tandberg
Dato for ferdigstilling	01.08.2016
Prosjektleder	Eivind Tandberg
Kvalitetssikrer	Ingeborg Rasmussen
Oppdragsgiver	Vestfold Fylkeskommune
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Vestfold fylkeskommune, eierstyring, eierskap, offentlig eide selskaper

Forord

Denne rapporten drøfter eierstyringen av selskaper i Vestfold fylkeskommune. Begrepet **selskap** omfatter alle organisasjonsformer som ligger utenfor fylkeskommunens egen administrasjon. Selskap er synonymt med begrepet **fristilt virksomhet** som brukes i deler av litteraturen på dette saksfeltet. Målsetningen med rapporten er å gi en kortfattet og konkret oversikt over hvordan disse selskapene bør organiseres og styres slik at de bidrar til å oppfylle fylkeskommunens ulike målsetninger på en mest mulig effektiv måte. Rapporten gir henvisninger til mer detaljert veiledningsmateriale der dette er relevant.

Rapporten tar utgangspunkt i en rapport fra Vista Analyse fra 2008, med tittelen «Eierskap i et utviklingsperspektiv». Denne var del av et omfattende arbeid som ble igangsatt i fylkeskommunen i 2007 og som ledet fram til at fylkestinget vedtok prinsipper for eierstyring i 2008. Disse prinsippene har vært i aktiv bruk siden 2008. De har bidratt til at fylkeskommunens politikere og administrasjon har hatt et bevisst forhold til aktiv styring av sine selskaper og har medført betydelige endringer i organisering og styring av de fylkeskommunale selskapene.

Rapporten er skrevet av Eivind Tandberg, med bidrag fra Tor Homleid og Rolf-Henning Blaasvær i Vista Analyse. Ingeborg Rasmussen har vært kvalitetssikrer for rapporten. I Vestfold fylkeskommune har Jørn Rangnes og Monica Herstad vært ansvarlig for arbeidet.

Spørsmål knyttet til eierstyring ble diskutert på et politisk verksted for fylkesutvalget i Vestfold i mai 2016. Denne diskusjonen ga mange nyttige innspill til arbeidet. Jevnlige diskusjoner mellom oppdragsgiverne og prosjektteamet har også hatt stor verdi for slutføringen av rapporten.

Eivind Tandberg

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	5
1. Hva er formålet med fylkeskommunalt eierskap?	7
1.1 Fylkeskommunens mål	7
1.2 Fylkeskommunens roller	8
1.3 Selskapenes lønnsomhet og soliditet	10
1.4 Risikoer og risikohåndtering	11
1.5 Åpenhet og dialog	11
1.6 Oppsummering og konklusjoner	12
2. Prinsipper for organisering av fylkeskommunens virksomheter	13
2.1 Hvilke oppgaver skal ligge i fylkeskommunen?	13
2.2 Ulike organisasjonsformer	14
2.3 Kriterier for organisering av virksomhetene	18
2.4 Juridiske begrensninger	22
2.5 Avveining mellom ulike hensyn	24
2.6 Oppsummering og konklusjoner	25
3. Hva er god praksis for styring av fylkeskommunale selskaper?	27
3.1 Hovedelementer i styringen	27
3.2 Ulike roller i styring av selskaper	28
3.3 Formell styring - uformell informasjonsutveksling	38
3.4 Bruk av ulike styringsverktøy	39
3.5 Utforming av eierstrategier	40
3.6 Oppfølging og kontroll	42
3.7 Oppsummering og konklusjoner	44
4. Hvordan kan en eierskapsmelding for VFK utformes?	46
4.1 NOU om ny kommunelov	46
4.2 Eierskapsmeldinger i andre (fylkes)kommuner	46
4.3 Fylkeskommunens eierportefølje	47
4.4 Opsjoner for VFKs eierskapsmelding	48
4.5 Oppsummering og konklusjoner	49

Vedlegg 1: Status for 2008 anbefalinger.....	51
Vedlegg 2: Ansvar, arenaer og styringsverktøy for ulike roller	53
Vedlegg 3: Eierskapsmeldinger i andre (fylkes)kommuner	55
Referanser	56
Tabeller:	
Tabell 1.1: Resultatmål i budsjett 2016 og økonomiplan 2017-2019	7
Tabell 1.2: Vestfold fylkeskommunes oppgaver og roller	10
Tabell 2.1: Alternative former for eierskap	18
Tabell 2.2: Kriterier for valg av organisasjonsform	21
Figurer:	
Figur 4.1: Selskaper eid av VF	47

Sammendrag og konklusjoner

Formål for eierskap	Formålet med fylkeskommunens eierskap er å oppnå definerte resultatmål og oppfylle fylkeskommunens samfunnsansvar. Samfunnsansvaret utøves gjennom fire roller: tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Resultatmålene i økonomiplanen og målene for eierstyringen bør vurderes jevnlig for å sikre samsvar mellom disse.
Lønnsomhet, god risikostyring og åpenhet	I tillegg til oppfyllelse av samfunnsansvaret, må fylkeskommunalt eierskap også sikre selskapenes lønnsomhet og soliditet. Etablering og styring av fylkeskommunale selskaper må baseres på god risikoforståelse, og bør bidra til åpenhet og dialog om løsning av samfunnsoppgaver.
Viktigste organisasjonsformer	Fylkeskommunens administrasjon og politiske organer bør fortløpende vurdere hvilke oppgaver som bør ligge i fylkeskommunen. De viktigste organisasjonsformene er egen administrasjon, fylkeskommunalt foretak (FKF), interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS), stiftelse og prosjekt.
Kriterier for valg av organisering	Valg av organisering bør reflektere styringsbehov, avhengighet av andre, konkurranseforhold, finansiering, kostnadsfokus, behov for å beholde kompetanse, oppgavens varighet, konsekvenser for ansatte, innovasjonsbehov og risiko.
Tommelfingerregler	Fordi styringsbehov ofte er dominerende, vil egen administrasjon være mest hensiktsmessig i mange tilfeller. Hvis virksomheten møter sterk konkurranse vil aksjeselskap være best egnet. Når det er viktig å løse oppgaver i fellesskap mellom ulike (fylkes)kommuner, vil et IKS være velegnet. Stiftelse bør kun velges som organisasjonsform i spesielle tilfeller.
Juridiske rammer for valg av organisering	Regler om offentlig støtte og offentlige anskaffelser, samt skatte- og avgiftsregler, har viktige konsekvenser for valg av organisasjonsform. Dette må vurderes konkret i tilknytning til organisering av hvert enkelt selskap.
Klar rolleforståelse i selskapsstyringen	Det er vesentlig at alle interessenter har en klar og omforent forståelse av de ulike rollene i styringen av fylkeskommunens selskaper.
Eiers rolle	Det bør utarbeides eierstrategier for fylkeskommunens viktigste selskaper, med formål, krav og rammer for virksomheten. Signaler til styret skal gis gjennom eierstrategi, vedtekter, vedtak i eierorganer og gjennom bestillerfunksjonen. Vestfold fylkeskommune har etablert praksis for at fylkesordfører stiller i generalforsamlinger og fylkesvaraordfører stiller i representantskap. Det arrangeres regelmessige eiermøter i alle selskaper med andre deleiere enn fylkeskommunen.
Styret	Styrene søkes sammensatt ut fra behov for kompetanse, kapasitet, mangfold og uavhengighet. For FKF og IKS er det lovfestede krav til

	<p>kjønnsbalanse. De samme regler bør tillempes for AS. Styret sammensettes slik at risikoen for rollekonflikter minimaliseres. Representanter i fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør ikke sitte i styret for fylkeskommunale virksomheter. Styrene bør utarbeide styreinstruksjoner som gir retningslinjer for arbeidet.</p>
Daglig leder	<p>Daglig leder mottar bare styringssignaler fra styret. Eventuelle signaler fra politikere eller fylkesadministrasjon skal kanaliseres via styret. Det bør utarbeides stillingsbeskrivelser for daglig leder i alle fristilte enheter</p>
Fylkesadministrasjonen	<p>Fylkesadministrasjonen har ansvar for å utarbeide underlag for fylkestingets og eierorganenes utøvelse av eierrollen, og har ingen selvstendig instruksjonsmyndighet overfor selskapenes styret eller daglig leder. Kjøp og salg av tjenester til og fra fristilte enheter forankres i leveranseavtaler.</p>
Kontrollutvalget og revisor	<p>Det bør utarbeides retningslinjer for kontrollutvalgets og revisors kontroll med selskaper der fylkeskommunen har eierinteresser. Hvert annet år utarbeides en plan for selskapskontroll. Planen godkjennes i fylkestinget.</p>
Formell styring og uformell informasjonsutveksling	<p>Uformelle kontakter må ikke oppfattes som eierstyring. Politiske vedtak om fylkeskommunens selskap må operasjonaliseres gjennom vedtak på generalforsamling eller representantskap. Politiske uttalelser har ingen status i eierstyringen. Eierstyring må ses i sammenheng med andre styringsverktøy, inkludert lovverk, planer, kjøp av tjenester og tilskudd.</p>
Utforming av eierstrategier	<p>Eierstrategier bør omfatte selskapets formål, mål og eiernes forventninger, krav til samfunnsansvar og etikk, utbyttepolitikk, kapitalstruktur og krav til selskapets oppgaveløsning og resultater de nærmeste årene. Strategiene bør gjennomgås årlig og oppdateres hvert 3 – 5 år.</p>
Eierskapsmelding	<p>NOU 2016:4 har foreslått et lovfestet krav om eierskapsmeldinger minst hvert fjerde år i norske kommuner og fylkeskommuner. Mange norske kommuner og fylkeskommuner har allerede laget eierskapsmeldinger. En eierskapsmelding for VFK kan bygge på denne rapporten, men vil kreve mer dyptgående arbeid i forhold til de enkelte selskapene.</p>
Fylkeskommunens eierportefølje	<p>Det vil være nyttig å klargjøre den juridiske statusen for Fagskolen i Vestfold og Skiringssal folkehøyskole, og nedfelle dette i vedtekter. Eierstrategier for Vestfold kollektivtrafikk AS og Sandefjord lufthavn AS bør prioriteres. Det er naturlig å vurdere om aktivitetene i fylkeskommunens tre gjenværende stiftelser kan inngå i Vestfold museum IKS.</p>

1. Hva er formålet med fylkeskommunalt eierskap?

1.1 Fylkeskommunens mål

Eierskap er et verktøy for å nå mål og realisere strategier

Formålet med fylkeskommunens eierskap er det samme som for dens øvrige aktiviteter og virkemidler. Eierskap er et verktøy for å nå mål og realisere strategier. Det er ikke et mål i seg selv at fylkeskommunen skal eie selskaper.

En vurdering av fylkeskommunens eierskap må derfor forankres i de sentrale resultatmålene for virksomheten. Disse er beskrevet i budsjettet for 2016 og økonomiplanen for 2016 -2019. Vestfold fylkeskommune bruker balansert målstyring. Det er definert til sammen 43 mål på fem ulike målområder, med tilhørende resultatindikatorer. Tabell 1.1 gir en oppsummering av resultatmålene for det første året i økonomiplanperioden. For noen av målene øker ambisjonsnivået i løpet av perioden.

Tabell 1.1: Resultatmål i budsjett 2016 og økonomiplan 2017-2019

Mål 2016

Regional	Andel som gir VFK høy score som utviklingsaktør	62 %
	Andel av veinettet med tilfredsstillende dekke	67 %
	Andelen kollektivtrafikkavganger i rute	71 %
	Årlig vekst i reisende lokale bussruter	2 %
	Kundetilfredshet lokal kollektivtrafikk	71
	Begrenset vekst i personbiltrafikk fylkesvei	1 %
	Økning antall syklende	5 %
	Reduserte klimagassutslipp fra kjøretøy	5 %
	Reduksjon antall hardt skadde og drepte i trafikken	2
	Andel 100 viktigste holdeplasser universelt utformet	40 %
Utdanning	Andel elever og lærlinger som består innen 5 år	75 %
	Andel som slutter i løpet av skoleåret mindre enn	3,9 %
	Andel som avbryter læretid i bedrift mindre enn	6,5 %
	Andel skoler hvor elevene foreslår hvordan arbeide	100 %
	Skoler med synkende andel oppfattet mobbing	100 %
	Skoler med synkende andel oppfattet mobbing fra lærer	100 %
	Snittkarakter norsk VG3 over landsgjennomsnitt med	0,1
	Snittkarakter tverrfaglig eksamen lokalt gitt yrkesfag	3,74
	Snittkarakter matematikk yrkesfag VG1	3,26
Snittkarakter matematikk studieforberedende VG1	3,25	
Kultur	Tilfredshet deltagere kompetansekalendarer	90 %
	Økt deltagelse Ungdommens kulturmønstring	10 %
	Oppgradere og merke nye turstier	10
	Økt publikumsdeltagelse bibliotekarrangementer	5 %
	Kommunenes tilfredshet med fylkeskommunen	70 %
	Øke kjennskap til vikingtidsattraksjoner med	20 %
Tannhelse	Andel av femåringer uten hull	84 %
	Andel tolvåringer med fem eller flere tenner med hull	4 %
	Andel attenåringer med ni eller flere tenner med hull	10 %
	Andel barn og unge undersøkt/behandlet i kalenderåret	62 %
	Antall skriftlige klager	5
	Antall pasienter på venteliste 2 måneder etter plan	2300
Netto driftsutgift per person lavere enn gjennomsnitt	10 %	

Fellesformål	Sykefravær lavere enn	5,6 %
	Andel ansatte med stor tillit til nærmeste leder	86 %
	Andel ansatte med stor tillit til ledergruppe	66 %
	Andel ansatte fornøyd med utviklingsprosesser	63 %
	Andel ansatte med medarbeidersamtale siste år	96 %
	Andel ansatte fornøyd med psykososialt arbeidsmiljø	86 %
	Andel arbeidsgrupper som er aktivt engasjerte	71 %
	Andel ansatte som får god nok informasjon	70 %
	Skår på DIFI måling digitale tjenester	5
	Medienes tilfredshet med fylkeskommunen	7,3

Eierstyring påvirker resultater

Tabellen illustrerer at det er en rekke områder hvor god eierstyring vil ha stor betydning for resultatene som oppnås. For noen av resultatmålene vil oppfyllelse være en direkte konsekvens av kvaliteten på arbeidet i fylkeskommunalt eide selskaper, for eksempel vil Vestfold kollektivtrafikk ha direkte påvirkning på punktligheten i kollektivtjenester og andelen som bruker kollektivtransport.

1.2 Fylkeskommunens roller

Samsvar mellom resultatmål og eierstyring

På enkelte områder kan det se ut som viktige deler av eierstyringen ikke er fanget opp i spesifikke resultatmål. VFK legger stor vekt på sin eierrolle i Torp flyplass, men resultatene av dette eierskapet er ikke reflektert i noen av de 43 resultatmålene. Det kan være grunn til å vurdere dette i neste rullering av resultatmålene.

Resultatmålene og lovverket er retningsgivende for hvilke oppgaver fylkeskommunen påtar seg og hvilke roller fylkeskommunen utøver på de ulike områdene. NOU 2016:4 Ny kommunelov angir hvordan kommuners og fylkeskommuners helhetlige samfunnsansvar kommer til uttrykk gjennom fire spesifikke roller:

- Tjenesteyter
- Demokratisk arena
- Myndighetsutøver
- Samfunnsutvikler

Tjenesteyter

Som tjenesteleverandør har fylkeskommunen ansvar for å tilby tjenester til befolkningen. Tjenestene kan produseres i egen organisasjon, av fristilte enheter eller av uavhengige utførere. Fylkeskommunens ansvar er primært knyttet til *hva* som leveres, ikke til hvordan tjenesten produseres. Eksempler på områder der fylkeskommunen er tjenesteleverandør er videregående skoler og tannhelsetjenesten.

For å fylle rollen som tjenesteleverandør må fylkeskommunen ha kontroll på kvalitet, omfang og tilgjengelighet av tjenesten som leveres. Ettersom produksjonen eller kjøpet av tjenester normalt er kostnadskrevende, er mekanismer som gir høy kostnads-effektivitet viktig i denne rollen.

- Demokratisk arena** Fylkeskommunen er ansvarlig for å legge til rette for demokratiske prosesser på regionalt nivå. Saksforberedelse for politiske utvalg er en viktig del av denne rollen. Gjennomføring av møtene i fylkestinget og dets politiske utvalg, samt oppfølging og operasjonalisering av vedtak i disse organene er også en del av funksjonen som demokratisk arena. Fylkeskommunens kommunikasjonsvirksomhet vil være viktig for å oppfylle denne rollen.
- Myndighetsutøver** Rollen som myndighetsutøver innebærer ansvar for å sikre at samfunnsmessige hensyn og individuelle rettigheter forankret i lovverk og planer overholdes. Eksempler på myndighetsfunksjoner i fylkeskommunen er forvaltningen av lov om kulturminnevern og tildeling av løyver for person- og godstransport.
- De sentrale målene på oppfyllelse av myndighetsrollen er i hvilken grad planer etterleves og lover og forskrifter overholdes. Innfrielse av disse målene bygger på betydelige elementer av skjønn, som ikke alltid kan uttrykkes i definerte krav til hva som skal leveres. På de områder der fylkeskommunen har en myndighetsrolle må den derfor ha kontroll på *hvordan* oppgaven utføres.
- Samfunnsutvikler** I store deler av virksomheten har fylkeskommunen primært rollen som utviklingsaktør. I denne rollen er fylkeskommunen i første rekke opptatt av resultater i form av regional utvikling, nyskapning, kulturell kompetanse og identitet, bostedsattraktivitet osv.
- På dette feltet vil fylkeskommunen ofte ha begrenset mulighet til direkte styring. De faktiske resultatene vil være avhengig av beslutninger og aktiviteter hos mange forskjellige aktører. En forutsetning for å lykkes som utviklingsaktør er derfor utløsning av motivasjon og engasjement hos de andre aktørene, som ofte er ulike og har ulik organisatorisk forankring. Disse kan omfatte både kommuner, frivillige organisasjoner, næringslivet og innbyggerne i fylket.
- Kombinasjon av roller** For flere oppgaver har fylkeskommunen mer enn en rolle. Blant annet gjelder dette kollektivtrafikken og muséene. I begge tilfeller er fylkeskommunen både tjenesteleverandør og samfunnsutvikler. For kulturminnevern er fylkeskommunen både myndighet som forvalter av lov om kulturminnevern og utviklingsaktør som formidler av kulturminner. Dette illustrerer at tjenesteleveranser eller myndighetsutøvelse i noen sammenhenger er en viktig forutsetning for en vellykket oppfyling av rollen som samfunnsutvikler. Denne rollen vil være til stede i større eller mindre grad i de aller fleste av fylkeskommunens aktiviteter, men være tydeligere i noen av disse.
- I tabell 1.2 er rollene i de ulike delene av virksomheten oppsummert. I oppstillingen er det primærrollen knyttet til de

ulike oppgavene som er angitt. For de oppgavene hvor det er betydelige innslag av to roller er begge angitt.

Tabell 1.2: Vestfold fylkeskommunes oppgaver og roller

	Oppgaver	Roller
Regional	Regional næringsutvikling Klima og miljø Regional planlegging Samferdsel	Samfunnsutvikler Myndighetsutøver/samfunnsutvikler Myndighetsutøver/samfunnsutvikler Tjenesteyter/samfunnsutvikler
Utdanning	Videregående opplæring Voksenopplæring	Tjenesteyter Tjenesteyter
Kultur	Kultur, idrett og friluftsliv Vestfold fylkesbibliotek Folkehelse Kulturarv	Samfunnsutvikler Tjenesteyter Samfunnsutvikler Myndighetsutøver/samfunnsutvikler
Tannhelse		Tjenesteyter
Fellesformål	Støtte politiske organer Administrative fellestjenester	Demokratisk arena Tjenesteyter

1.3 Selskapenes lønnsomhet og soliditet

Flere formål for eierskapet

Selv om hovedformålet for fylkeskommunalt eierskap er å løse viktige samfunnsoppgaver og oppnå spesifikke mål, er det også viktig å sørge for at selskapene har forutsetninger for lønnsom drift og tilstrekkelig finansiering. Dette er nødvendig for at disse kan være troverdige aktører og partnere på lengre sikt.

Eieren må ha fokus på lønnsom drift av selskaper

Hvis en fylkeskommunal oppgave skal organiseres som et selskap, må dette selskapet ha forutsetninger for effektiv og lønnsom drift over tid. Eventuelle selskapsdannelser må baseres på grundige forretningsplaner med realistiske anslag for framtidige inntekter og kostnader. I noen tilfeller kan offentlig eide virksomheter skaffe seg tilstrekkelig inntekter i markedet, men ofte vil de være avhengig av (fylkes)kommunale tjenestekjøp

og/eller tilskudd. I slike tilfeller må det klarlegges at anslagene for slike inntekter er realistiske over tid.

Selskap må sikres tilstrekkelig kapital og langsiktig finansiering

Hvis et fylkeskommunalt selskap skal gjennomføre investeringer, vil kapitaltilgang, gjeldsgrad og soliditet være spesielt viktige faktorer i styringen av selskapet. For at selskapet skal kunne drive effektivt og ha troverdighet i forhold til kunder, leverandører og finansieringskilder er det vesentlig at eieren har en gjennomarbeidet, langsiktig plan for å sikre nødvendig finansiering.

1.4 Risikoer og risikohåndtering

Eier må ha god oversikt over selskapsrisiko og porteføljerisiko

Offentlige eide selskaper har vanligvis komplekse formål og målbilder, og risikoene disse selskapene står overfor kan også være komplekse og uoversiktlige. Dette kan være en betydelig utfordring for effektiv styring av selskapene. Selskapenes risiko kan være knyttet både til oppfyllelse av samfunnsoppdraget, til økonomiske forhold eller til samarbeid og partnerskap mellom ulike aktører. Det kan også være sammenhenger mellom risikoer i ulike fylkeskommunale selskaper, eller mellom selskapene og den øvrige virksomheten. Kartlegging av mulig risikoer blir en viktig faktor ved vurderingen av hvorvidt fylkeskommunen skal etablere et selskap og hvilke formål dette skal oppfylle.

Aktiv eierstyring omfatter aktiv styring av risikoer

Grundig kartlegging av relevante risikoer gir et godt grunnlag for å definere risikoreduserende strategier og tiltak, og for oppfølging av risikoen gjennom eierstyringen.

1.5 Åpenhet og dialog

Åpenhet bidrar til å oppfylle fylkeskommunens samfunnsansvar

Åpenhet om kommunale mål, strategier og tiltak, og aktiv debatt om hvordan disse bør innrettes, bidrar til å oppfylle alle fire aspekter ved fylkeskommunens samfunnsansvar som diskutert over. Dette er lettest å se for rollen som demokratisk arena, som blir ivaretatt direkte gjennom aktiv samfunnsdebatt. Men også rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver tjener på at det er mest mulig kunnskap om og offentlig oppslutning om disse funksjonene. Rollen som samfunnsutvikler vil være avhengig av at andre aktører oppfatter og tar til seg fylkeskommunens mål og strategier.

Åpenhet bør være et eksplisitt formål for selskapsorganisering.

Håndtering av fylkeskommunale oppgaver gjennom selskaper kan være viktige bidrag til å sikre åpenhet og meningsutveksling om oppgavene. Kollektivtrafikken er et godt eksempel på dette. Selskapsorganisering bidrar til at tjenestetilbud, inntekter og kostnader er tydelig definert og allment tilgjengelig, og legger grunnlaget for løpende diskusjon om forholdet mellom disse faktorene.

Effektiv informasjonsflyt er avgjørende Det er også risikoer knyttet til selskapsorganisering av fylkeskommunale oppgaver. Hvis viktige politiske prioriteringer finner sted i selskapsinterne prosesser uten innsyn eller påvirkningsmulighet vil dette redusere kvaliteten på oppgaveløsningen. Det blir derfor avgjørende å sikre klare og transparente beslutningsprosesser og effektiv informasjonsflyt mellom selskapet og eieren. Dette er utdypet i kapittel 3 i denne rapporten.

1.6 Oppsummering og konklusjoner

Formål for eierskap	Formålet med fylkeskommunens eierskap er å oppnå definerte resultatmål og oppfylle fylkeskommunens samfunnsansvar
Fire roller	Fylkeskommunens samfunnsansvar utøves gjennom fire spesifikke roller: tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler
Samsvar mellom ulike mål	Resultatmålene i økonomiplanen og målene for eierstyringen bør vurderes jevnlig for å sikre samsvar mellom disse
Selskaper må være lønnsomme og solide	I tillegg til oppfyllelse av samfunnsansvaret, må fylkeskommunalt eierskap sikre selskapenes lønnsomhet og soliditet
Risikostyring er vesentlig	Etablering og styring av fylkeskommunale selskaper må baseres på god risikoforståelse
Åpenhet og dialog	Etablering av fylkeskommunale selskaper bør bidra til åpenhet og dialog om løsning av samfunnsoppgaver

2. Prinsipper for organisering av fylkeskommunens virksomheter

2.1 Hvilke oppgaver skal ligge i fylkeskommunen?

Ulike modeller for oppgaveløsning

Selv om mange oppgaver er lovpålagte, har fylkeskommunen betydelig fleksibilitet når det gjelder hvordan ulike oppgaver skal ivaretas og organiseres. Den mest fundamentale beslutningen gjelder hvorvidt fylkeskommunen skal håndtere oppgaven selv, eventuelt sammen med andre kommunale eller statlige aktører, eller overlate den helt eller delvis til private aktører. Private aktører omfatter både frivillige og kommersielle organisasjoner.

Egen regi

For oppgaver som er lovpålagte eller av andre grunner er en del av kjernevirksomheten, er det vanlig at fylkeskommunen tar fullt ansvar for at oppgavene håndteres. Egen regi kan organiseres på ulike måter, som diskutert senere i dette kapitlet.

Offentlig-privat samarbeid

Offentlig-privat samarbeid (OPS) kan brukes i tilknytning til investeringsprosjekter. Fylkeskommunen kan ha interesse av at en investering gjennomføres, men har ikke behov for eller ønske om å stå for denne selv eller å ha eierskapet til det som bygges. I Norge brukes denne tilnærmingen ofte for formålsbygg, inklusive skolebygg.¹ Internasjonalt er OPS i bruk for mange typer infrastrukturinvesteringer, inklusive veier.²

Konkurransetsetting

Konkurransetsetting er aktuelt når fylkeskommunen ønsker å definere hva som skal produseres og tilbys til befolkningen, men ikke ønsker å stå for dette selv. Dette er spesielt aktuelt der det er utviklede markeder med mange konkurrenter, slik at tilbudet kan sikres til en akseptabel kostnad. Konkurransetsetting er vanlig bl. a. for administrative støttefunksjoner, avfallshåndtering og kollektivtransport.

Privatisering

Privatisering innebærer at fylkeskommunen overlater til private aktører, enten kommersielle eller frivillige organisasjoner, å sørge for at bestemte oppgaver løses og hvordan dette skjer. Fylkeskommunen kan søke å påvirke beslutningene gjennom reguleringer eller tilskuddsordninger, men dette har vanligvis ikke avgjørende innflytelse. Privatisering er bare mulig for en begrenset del av fylkeskommunens aktiviteter, vanligvis knyttet til rollen som samfunnsutvikler. På kulturfeltet er mye av tilbudet styrt av ulike private virksomheter.

¹ Offentlig-privat samarbeid i kommuner – Modeller og erfaringer, UNI Research Rokkansenteret, 2014.

² PPPknowledgelab.org, World Bank Group, 2016.

Løpende vurdering av egen regi eller andre løsninger

Denne rapporten omfatter ikke en detaljert diskusjon om hvilke spesifikke oppgaver som bør ligge i fylkeskommunen, hvilke som kan løses i et samarbeid mellom fylkeskommunen og private, og hvilke som kan privatiseres. Dette er vurderinger som gjøres fortløpende av fylkeskommunens administrasjon og politiske organer. Mange av de vurderinger som gjøres nedenfor angående valg av organisasjonsform for fylkeskommunal virksomhet er også relevante for spørsmålet om grenseflaten mot privat virksomhet.

2.2 Ulike organisasjonsformer

Organisasjonsformer

Fylkeskommunens eierskap kan utøves gjennom ulike organisasjonsformer, som gir ulike muligheter for styring og eiersammensetning. De viktigste organisasjonsformene, ved siden av egen organisasjon, er:

- Fylkeskommunalt foretak (FKF)
- Interkommunalt selskap (IKS)
- Aksjeselskap (AS)
- Stiftelse
- Prosjekt

Lovverket for FKF og IKS ble vedtatt i 1999. Før dette kunne fylkeskommunale selskaper etableres på grunnlag av særlover eller som interkommunalt samarbeid etter Kommunelovens §27. Disse organisasjonsformene er ikke vanlige for nye selskaper og omtales ikke nærmere her.³ VFK har noen selskaper organisert i henhold til det eldre regelverket og disse er omtalt i kapittel 4. Selskapene har likheter med selskaper organisert som henholdsvis FKF og IKS.

FKF

Et fylkeskommunalt foretak er en del av fylkeskommunen som juridisk person. Alle avtaler foretaket måtte inngå er på vegne av fylkeskommunen. Fylkeskommunen er fullt ut økonomisk ansvarlig for alle forpliktelser det fylkeskommunale foretaket måtte ta på seg.

Fylkestinget er det øverste styrende organet for det fylkeskommunale foretaket. Styret er direkte underlagt fylkestinget, og kan bare instrueres av dette. Daglig leder er direkte underlagt styret, og kan på sin side bare instrueres av dette. Dette innebærer blant annet at fylkesrådmannen ikke kan

³ NOU om ny kommunelov foreslår en ny organisasjonsform «oppgavefellesskap» som erstatning for interkommunalt samarbeid.

instruere styret eller daglig leder i det fylkeskommunale foretaket.

Den eneste råderetten fylkesrådmannen har over det fylkeskommunale foretaket, er adgangen til å legge vedtak i styret fram for fylkestinget, sammen med egen uttalelse. Men bare fylkestinget kan altså overprøve styrets vedtak.⁴

Et fylkeskommunalt foretak kan bare eies av en enkelt fylkeskommune. Selskaper hvor andre offentlige eller private eiere deltar, kan derfor ikke organiseres som et fylkeskommunalt foretak.

Interkommunalt selskap (IKS)

Et interkommunalt selskap (IKS) er en egen juridisk enhet. Selskapet vil følgelig, i motsetning til et fylkeskommunalt foretak, være formell kontraktpartner ved inngåelse av avtaler med eksterne parter.

Eierne har samlet ansvar for alle selskapets forpliktelser. Den enkelte eier har delt proporsjonalt (pro rata) eieransvar for selskapet. Eksempelvis vil en fylkeskommune med en eierandel på 25 % være ansvarlig for en tilsvarende andel av selskapets gjeld. Dersom styret for selskapet skal ha myndighet til å ta opp lån, må rammene for låneopptaket stå i selskapsavtalen. Låneopptak må godkjennes av Fylkesmannen. Selskapet kan ikke garantere for andres gjeld, og kan ikke gå konkurs.

Et interkommunalt selskap kan eies av kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Private bedrifter eller statlige organer kan følgelig ikke delta på eiersiden.

Selskapsavtalen er det viktigste styrende dokumentet for et IKS, med samme rolle som vedtektene i et FKF og et AS. Selskapsavtalen danner grunnlaget for etableringen og setter rammer for selskapets virksomhet.

Representantskapet er selskapets øverste organ, og har på mange måter samme rolle som generalforsamlingen i et aksjeselskap. Representantskapet utnevnes av kommunestyrene/fylkestingene i eierkommunene, som alle skal være representert med minst en representant.

Fylkestinget vil i utgangspunktet bare påvirke beslutninger i det interkommunale selskapet gjennom behandlingen av selskapsavtalen og eventuelle endringer i denne. Ut over dette er utøvelsen av eierstyringen fra fylkeskommunen knyttet til valg av representant(er) i representantskapet. For øvrig vil fylkeskommunens styring, som ved de andre selskapsformene, i første rekke utøves gjennom kjøp av tjenester fra det interkommunale selskapet.

⁴ I NOU om ny kommunelov foreslås at for KF i parlamentarisk styrte kommuner kan styringen delegeres fra kommunestyre til kommuneråd, men ingen endringer for andre kommuner.

Aksjeselskap (AS)

Et aksjeselskap er en egen juridisk enhet. Dette innebærer at et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap er rettslig og økonomisk utskilt fra fylkeskommunen.

Aksjeselskapet har begrenset ansvar. I dette ligger det at eierne bare står ansvarlig for den innskutte aksjekapital. Fylkeskommunen har følgelig ikke noe *juridisk* ansvar for å dekke eventuelle forpliktelser ut over dette. Unntakene er avgrenset til tilfeller der fylkeskommunen har gitt garantier, eller på annen måte avtalt spesielle ansvarsgrunnlag.

Generalforsamlingen er aksjeselskapets øverste organ. Generalforsamlingen fastsetter vedtekter, fastsetter selskapets resultatregnskap og balanse, velger selskapets styre og ivaretar eventuell annen myndighet spesifisert i vedtektene. Styret kan bare instrueres gjennom generalforsamlingen.

Verken aksjeloven eller kommuneloven regulerer hvem som skal representere fylkeskommunen som eier i generalforsamlingen. Uavhengig av hvem som utgjør generalforsamlingen, må fylkeskommunen stemme samlet for sitt aksjeinnehav.

Forvaltningsmyndigheten til et heleid fylkeskommunalt aksjeselskap (i betydningen forvaltning av *selskapet*) er tillagt selskapets styre og administrerende direktør/daglig leder. Dette innebærer at forvaltningen av selskapet står helt selvstendig i forhold til samtlige fylkeskommunale organer. Aksjeloven har videre ingen spesielle regler som tilsier at styret må forelegge visse forvaltningsoppgaver til godkjenning for generalforsamlingen. Følgelig bør de beslutningene som trenger en slik godkjenning fastsettes gjennom selskapets vedtekter.

Det er ingen begrensninger på hvem som kan være eiere i et aksjeselskap. Fylkeskommunen kan følgelig velge om de vil eie selskapet alene, sammen med andre kommuner, fylkeskommuner, statlige organer og/eller sammen med private eiere. Dersom det er ønskelig med begrensninger i hvem som kan gå inn på eiersiden, kan dette defineres i vedtektene.

I et aksjeselskap vil fylkeskommunen primært ha mulighet for å styre indirekte gjennom rammebetingelser og representasjon i selskapets styrende organer. Den politisk/administrative styring må derfor ved et aksjeselskap i første rekke ivaretas gjennom representasjon i selskapets styre og/eller fastsettelse av rammebetingelser, f.eks. gjennom avtale(r) mellom fylkeskommunen og selskapet.

Et aksjeselskap kan reflektere ulike tilnærminger til spørsmålet om fylkeskommunens rolle i oppgaveløsningen, som ble diskutert i 2.1. Et aksjeselskap som er 100 % eid defineres som fylkeskommunal egen regi, mens et aksjeselskap med private deleiere kan være en måte å organisere et OPS eller andre former for samarbeid med private.

Stiftelse

En stiftelse er en egen juridisk enhet. Stiftelsen er en selveiet organisasjon, uten eiere. Etter opprettelsen har stifteren/oppretteren ingen råderett over stiftelsen.

Stiftelsen styres med basis i et stiftelsesdokument og i vedtekter. Krav til innhold i dokumentene er definert i Stiftelsesloven. Disse dokumentene vil gi retningslinjene for utøvelse av stiftelsen formålsparagraf og forvaltning av verdiene.

Stiftelsens øverste organ er styret. Stiftelsen har ikke en generalforsamling eller tilsvarende organ som velger styremedlemmer og kan instruere styret. Ansatte eller tillitsvalgte i stifter/oppretter kan ikke være de eneste medlemmene i styret. Stiftelsestilsynet fører tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven.

Stiftelse er den organisasjonsformen som gir minst muligheter for eierstyring. Ved denne organisasjonsformen må derfor styringen i sin helhet styres gjennom andre styringsmekanismer, for eksempel en tilskuddsordning med spesifikke krav eller tjenestekjøp med krav til kvalitet og omfang på tjenestene som leveres.

Vestfold fylkeskommune har vedtatt at man generelt skal være tilbakeholden med å støtte opp under etablering av nye stiftelser. På områder hvor fylkeskommunen har et ansvar bør oppgavene ivaretas på en måte som gir fylkeskommunen mulighet for direkte styring. Vedtaket sier også at fylkeskommunen ikke skal utpeke egne politikere eller fylkeskommunalt ansatte til styremedlemmer i stiftelser der stiftelsen også vil kunne søke økonomisk støtte fra fylkeskommunen.

Prosjekt

Et prosjekt skiller seg fra de andre organisasjonsformene ved at det er tidsavgrenset og opprettet for å gjennomføre en bestemt oppgave. Prosjektorganiseringen er heller ikke forankret i noe lovverk, og kan tilpasses det enkelte prosjekt.

Prosjektet styres vanligvis gjennom prosjektansvarlig, en styringsgruppe, en prosjektgruppe og eventuelt en referansegruppe. Fylkeskommunens påvirkning sikres gjennom deltakelse i ett eller flere av disse organene.

Prosjektformen gir muligheter for deltakelse fra alle typer aktører, både offentlige organer, private bedrifter og organisasjoner.

Oppsummering

Stikkord for de ulike formene for organisering er oppsummert i tabell 2.11.

Tabell 2.1: Alternative former for eierskap

	Juridisk status	Eierandeler	Styrende organer	Styringsmulighet
FKF	Del av VFK (Kommuneloven kap. 11)	Heleid	Fylkestinget Styret	Direktiver fra FT til styret Valg av styre Tjenestekjøp Bevilgning
IKS	Egen juridisk enhet (IKS-loven)	Deleid	Representant-skapet Styret	Forslag i rep.skap. Valg av styre Tjenestekjøp Tilskudd
AS	Egen juridisk enhet (Aksjeloven)	Hel- eller deleid	Generalforsamlingen Styret	Forslag i gen.fors. Valg av styre Tjenestekjøp Tilskudd
Stiftelse	Egen juridisk enhet (Stiftelsesloven)	Ingen	Styret	Tjenestekjøp Tilskudd
Prosjekt	Ingen	Irrelevant	Styringsgruppe	Innspill i styrende organer

2.3 Kriterier for organisering av virksomhetene

Kompleks vurdering Eierskap skal bidra til oppfyllelse av mål, realisering av strategier og utøvelse av fylkeskommunens roller på ulike områder. Samtidig samvirker eierskap i varierende grad med andre styringsmekanismer. Vurderingen av på hvilke oppgaver og i hvilken form fylkeskommunen skal utøve eierskap blir derfor kompleks. De viktigste hensynene kan oppsummeres i følgende kriterier:

- Styringsbehov
- Avhengighet av andre
- Konkurransforhold
- Finansiering
- Kostnadsfokus
- Behov for å beholde kompetanse

- Oppgavens varighet
- Konsekvenser for ansatte
- Innovasjonsbehov
- Risiko

Styringsbehov

Dersom fylkeskommunen ønsker å styre hvordan en oppgave utføres, vil det normalt være hensiktsmessig å organisere oppgaven innenfor den ordinære fylkesadministrasjonen. Dette innebærer at oppgaver knyttet til strategiutvikling, planlegging, tilrettelegging for demokratiske prosesser og myndighetsutøvelse som en hovedregel bør beholdes i egen organisasjon.

Oppgaver der fylkeskommunen er tjenesteleverandør og ønsker å styre hva som leveres, kan enten ivaretas i egen organisasjon eller i et selskap. Dersom oppgaven utføres av et selskap, bør eierstyringen suppleres med krav og økonomiske motivasjonsmekanismer knyttet til kvalitet, omfang, tilgjengelighet og kostnader.

Også oppgaver der fylkeskommunen primært er opptatt av samfunnsutvikling kan ivaretas både innenfor egen organisasjon og gjennomgjennom selskap. Ofte enn i rollen som tjenesteleverandør kan det imidlertid være hensiktsmessig å utøve rollen som utviklingsaktør gjennom fristilte enheter. Selskapsorganisering gir rom for handlefrihet og identitet som ofte er viktig for å utløse engasjement og motivasjon i denne typen oppgaver.

Avhengighet av andre

For mange oppgaver kan ønsket resultat bare oppnås gjennom samarbeid mellom flere organer. Jo større behovet for samarbeid er, jo større blir behovet for en organisering som åpner for andre eiere eller deltakere. Hvis de andre aktørene er kommuner, vil IKS være en mulig løsning. Hvis private aktører skal involveres, vil et aksjeselskap være mest aktuelt. Tidsbegrenset samarbeid vil kunne organiseres gjennom en form for prosjektorganisering.

Konkurransforhold

Virksomhet som konkurrerer med andre aktører bør organiseres slik at deres inntekter og kostnader er klart adskilt fra fylkeskommunens øvrige virksomhet. Dette er nødvendig for å unngå at fylkeskommunen gir skjulte subsidier til konkurranseutsatt virksomhet. Slike subsidier undergraver fokuset på kostnadseffektivitet i virksomheten og kan føre til klager fra konkurrenter om urimelig konkurranse. Dette vil også være problematisk i forhold til regler om offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Konkurransutsatt virksomhet bør derfor organiseres som FKF, IKS eller AS. Hvis det ikke er vesentlige fylkeskommunale styringsbehov, kan også stiftelse være et relevant alternativ.

Finansiering

Hensiktsmessig organisering påvirkes også av hvordan virksomheten finansieres. Alt annet likt er organisering i en adskilt enhet mer aktuelt jo større andel av kostnadene som dekkes gjennom eksterne inntekter som billettinntekter, brukerbetaling, statstilskudd eller lignende. Det vil ofte være behov for å ha et klart

bilde av hvordan slike inntekter brukes og ikke blande disse sammen med fylkeskommunens øvrige økonomi.

Kostnadsfokus

I mange tjenesteytende aktiviteter er det viktig å ha et sterkt kostnadsfokus og unngå å påføre innbyggerne unødige utgifter. Dette kan tilsi at virksomhetene bør organiseres som egne kostnads- eller resultatenheter, adskilt fra øvrig fylkeskommunal virksomhet. FKF vil ofte være godt egnet til dette, eller IKS hvis tjenestene leveres gjennom et samarbeid mellom flere fylkeskommuner og kommuner.

Behov for å beholde kompetanse

VFK besitter kjernekompetanse som bygger på kontinuitet og nærhet til strategiske prosesser sentralt og innenfor de ulike virksomhetsområdene i fylkeskommunen. Fylkeskommunens kjernekompetanse bør som hovedregel beholdes i egen organisasjon. Motsatt kan kompetanse som er fjernere fra strategiske prosesser, der tilgangen på ekstern kompetanse er god eller der behovet varierer over tid, organiseres i selskaper eller kjøpes fra eksterne organisasjoner. Dette forutsetter at fylkeskommunen klarer å opprettholde tilstrekkelig kompetanse til å styre og bestille tjenesteproduksjonen uten selv å delta i den.

Konsekvenser for ansatte

Arbeidsvilkårene for ansatte påvirkes av hvorvidt virksomheten organiseres som en del av fylkeskommunen eller er en egen juridisk person. Alle virksomheter som er en del av fylkeskommunen må benytte fylkeskommunale lønns- og arbeidsvilkår, mens egne juridiske enheter som IKS, AS og stiftelse kan forhandle fram egne avtaler.

Konsekvensen av slike forhandlinger blir ofte at ansatte i offentlig eide selskaper har bedre lønnsbetingelser enn offentlig ansatte, men at pensjonsvilkår og ansettelsestrygghet er lavere enn i offentlig administrasjon. Dette er forhold som må håndteres og vurderes i hver enkelt sak.

Innovasjonsbehov

Offentlige administrasjoner vil ofte ha et sterkt fokus på myndighetsutøvelse og rollen som demokratisk forum. Lovforståelse, likebehandling og politisk innsikt vil være viktig, mens innovasjon og entreprenørskap vil ha mindre betydning. Hvis en virksomhet har et sterkt behov for innovasjon og nytenkning for å møte framtidige behov, vil det ofte være fornuftig å plassere det så nære markedet som mulig. Dette tilsier at en organisering som AS, gjerne med private medeiere, kan være hensiktsmessig.

Risiko

Virksomheter kan stå overfor ulike former for risiko. Hvis risikoen primært er knyttet til politiske beslutninger, endringer i lover og forskrifter eller konsekvenser av reguleringsplaner, vil fylkeskommunens administrasjon ofte ha bedre kunnskap om og være bedre rustet til å håndtere denne risikoen enn et fristilt selskap. Hvis risikoen er knyttet til markedsutvikling, teknologiske forhold eller finansielle strukturer, vil et selskap ofte kunne ha mer kunnskap om risikofaktorene og mer fleksibilitet i håndteringen av disse.

Oppgavens varighet Organisering som egne virksomheter er primært aktuelt for aktiviteter som er varige. Det kan være behov for å etablere organisasjoner for å håndtere midlertidige oppgaver som betinger samarbeid mellom fylkeskommunen og andre interessenter. Disse bør vanligvis organiseres som prosjekter. Det er betydelige kostnader knyttet til etablering av selskaper, og denne organisasjonsformen bør vanligvis ikke benyttes for tidsavgrensede oppgaver.

Oppsummering Tabell 2.2 gir en oppsummering av hvor godt ulike organisasjonsformene antas å imøtekomme de ulike hensynene. Jo flere kryss, jo bedre egnet. Tabellen gir en grov vurdering av sammenhengene, men dette må vurderes i detalj ved beslutninger om spesifikke virksomheter.

Tabell 2.2: Kriterier for valg av organisasjonsform

	VFK Adm	FKF	IKS	AS	Stiftelse	Prosjekt	Privat
Styringsbehov	XXX	XX	X				
Avhengighet andre			XXX	X	XX		
Konkurransforhold		XX	X	XXX			
Ekstern finansiering		X	XX	XXX			
Kostnadsfokus		XX	X	XXX			
Beholde kompetanse	XXX	XX	X				
Konsekvenser ansatte							
- Trygghet	XXX	XX			X		
- Lønn			XX	XXX	X		
Innovasjon		X		XX			XXX
Risiko							
- Politisk	XXX	XX	X				
- Marked				XX	X		XXX
Begrenset varighet	XX					XXX	

Høye styringsbehov tilsier fylkeskommunal organisering Styringsbehovene vil ofte være en dominerende faktor for fylkeskommunal virksomhet. Dette tilsier at det er hensiktsmessig å beholde den store tyngden av den fylkeskommunale virksomheten innenfor den ordinære fylkesorganisasjonen. Dette forsterkes hvis det er viktig å beholde

spesifikk kompetanse innenfor fylkeskommunen, hvis det er viktig å sikre de ansatte trygghet i arbeidssituasjonen, eller hvis virksomheten står overfor betydelig politisk risiko. Virksomhet som møter ekstern konkurranse eller hvor kostnadseffektivitet er viktig, men hvor styringsbehovene fortsatt er vesentlig, vil det ofte være hensiktsmessig å organisere som et fylkeskommunalt foretak.

Markedshensyn trekker i retning av aksjeselskap

Hvis virksomheten møter sterk konkurranse, er avhengig av ekstern finansiering eller må legge betydelig vekt på kostnadseffektivitet, vil aksjeselskap ofte være den best egnede organisasjonsformen. AS-organisering kan også øke muligheten for å tilby konkurransedyktig lønn til nøkkelpersoner, som til gjengjeld får et lavere stillingsvern. For noen typer aktiviteter hvor markedshensyn er spesielt viktige, hvor markedsrisikoen er spesielt stor eller hvor innovasjon er vesentlig, kan aksjeselskap være en mulig organisering, men kan være enda bedre å kjøpe tjenesten fra private framfor å ta ansvar for den selv. For eksempel har mange (fylkes)kommuner funnet ut at de vil kjøpe tjenester knyttet til finansielle investeringer, likviditetsforvaltning og digitalisering av kommunen, framfor å bygge opp denne kompetansen selv.

IKS er egnet for å løse oppgaver i fellesskap med andre kommuner

Når det er viktig å løse oppgaver i fellesskap mellom ulike (fylkes)kommuner, vil et IKS være velegnet. Et IKS har mange likheter med et aksjeselskap, men eierne kan bare være kommuner og fylkeskommuner. Det kan også legges visse begrensninger på aktivitetene i selskapsavtalen. Et IKS kan ikke stille garanti, må ha fylkesmannens godkjenning for å låne og kan ikke gå konkurs. Det oppfattes av mange kommuner som en tryggere og mer forutsigbar organisasjonsform enn et AS.

Stiftelser sikrer at virksomheter eksisterer, men gir ingen styringsmulighet

Som beskrevet tidligere og indikert i tabellen ovenfor gir stiftelser ingen muligheter for eierstyring, ut over eventuell oppnevning av styremedlemmer. Stiftelse bør derfor bare velges som organisasjonsform for virksomheter der fylkeskommunen ønsker at en virksomhet skal eksistere, men ikke vil styre eller ha ansvar for denne virksomheten. Som nevnt har Fylkestinget vedtatt at man generelt skal være tilbakeholden med bruk av denne selskapsformen.

2.4 Juridiske begrensninger

Lovverket kan legge føringer på organisering og styring av fylkeskommunal virksomhet

EØS regelverk og nasjonalt lovverk reiser flere problemstillinger og legger en del føringer på (fylkes)kommunal organisering. Mange av problemstillingene er knyttet til skillet mellom lovpålagte oppgaver og forretningsmessige aktiviteter. Disse utfordringene er vanligvis ikke knyttet til fylkeskommunens rolle som myndighetsutøver eller demokratisk arena, men kan oppstå i rollene som tjenesteyter og samfunnsutvikler.

EØS regler om offentlig støtte

EØS-avtalens paragraf 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet.⁵ Det finnes en rekke unntak fra hovedregelen, men det generelle prinsippet er at det ikke må gis støtte som fører til konkurransevridninger, ved at noen virksomheter får støtte som ikke gis til andre som operer i det samme markedet. EFTAs overvåkningsorgan ESA retter mye oppmerksomhet mot kommunesektoren, og reglene om offentlig støtte har flere konsekvenser for organisering av (fylkes)kommunal virksomhet.

En konsekvens er at (fylkes)kommunal virksomhet som skjer i konkurranse med andre aktører må organiseres slik at de reelle inntektene og kostnadene er synlig, for å godgjøre at det ikke gis kommunale subsidier som ikke gis til andre aktører. Dette kan håndteres gjennom å lage en egen regnskapsenhet, men ofte vil organisering av virksomheten som FKF, IKS eller AS gi en tydeligere avgrensning.

En annen konsekvens av regelverket er at fylkeskommunen ikke kan gi selektiv støtte til selskaper eid av fylkeskommunen hvis disse konkurrerer i et marked. Dette gjelder både direkte, finansiell støtte, og indirekte støtte i form av tomter eller eiendom som selges under markedspriser. Det vil generelt ikke være mulig å opprette et selskap som skal konkurrere med andre men er avhengig av jevnlig tilskudd eller kapitaltilførsler fra offentlige eiere.

Som nevnt finnes en rekke unntak fra det generelle forbudet. Det viktigste av disse er et gruppeunntak som ble vedtatt i 2014, som bl. a. gir unntak for en del tilskudd til kulturformål, miljøtiltak, FOU og støtte til små og mellomstore bedrifter.

Regler om offentlige anskaffelser

Regler om offentlige anskaffelser er nedfelt i Lov om offentlige anskaffelser av 1999 og Forskrift om offentlige anskaffelser av 2006, oppdatert i 2015.⁶ Hovedregelen er at offentlige anskaffelser skal baseres på konkurranse. Dette innebærer at fylkeskommunen ikke fritt kan velge en leverandør til å levere varer eller tjenester den ønsker, men må basere dette på en anbudsprosess.

Dette regelverket kan legge begrensninger på organiseringen av fylkeskommunens virksomhet. Oppgaver som løses i egenregi er unntatt fra anskaffelsesregelverket. Kravene til egenregi vil vanligvis være oppfylt hvis oppgaven løses innfor fylkesadministrasjonen, av et FKF eller et IKS. Hvis et AS skal falle innenfor definisjonen av egenregi, kreves det at fylkeskommunen har kontroll over selskapet og at kjøp fra fylkeskommunen utgjør en vesentlig del av selskapets virksomhet. Hvorvidt kontrollkriteriet er oppfylt må baseres på en konkret vurdering i

⁵ Se «EØS-avtalens regler om offentlig støtte», veileder fra Fornyings, administrasjons og kirkedepartementet, 2010, for en grundig gjennomgang av regelverket og konsekvensene.

⁶ «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser», Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2013, gir en detaljert oversikt over regelverket og konsekvensene av dette.

Skatte- og avgiftslovgivning

hvert tilfelle. 100 % eierskap vil vanligvis være tilstrekkelig, mens en minoritetsandel er klart utilstrekkelig.

Skatteregler påvirker også konsekvensene av ulike organisatoriske valg. (Fylkes)kommunal virksomhet, inklusive den som skjer i et FKF eller KF, er i utgangspunktet ikke skattepliktig. Det er enkelte unntak, spesielt for kraftsalg og håndtering av næringsavfall. Virksomhet organisert som IKS eller AS er i utgangspunktet skattepliktig (unntak for selskaper som ikke har økonomisk formål), mens ideelle stiftelser er fritatt for inntektsskatt.

Det er etablert en merverdiavgiftskompensasjonsordning for utgifter til å gjennomføre (fylkes)kommunale oppgaver. Formålet er å motvirke konkurransevridninger ved valget mellom å produsere varen eller tjenesten selv eller kjøpe denne fra andre. Hvis selskaper og stiftelser utfører lovpålagte kommunale oppgaver kan de også søke om kompensasjon for denne delen av sin virksomhet.

MVA-kompensasjonen er knyttet til (fylkes)kommunale oppgaver, og gjelder ikke kommersielle virksomheter eid av (fylkes)kommunene. Det pågår en tvist mellom skattemyndighetene og flere kulturhus angående tilbakebetaling av MVA knyttet til bygging av kulturhus, som skattemyndighetene mener har en for stor grad av kommersielle aktiviteter.

I en annen tvistesak, mellom Vestviken kollektivtrafikk og skattemyndighetene, hevdet skattemyndighetene at dennes virksomhet ikke var avgiftspliktig og derfor ikke kunne kreve fradrag for inngående MVA. Denne saken ble avgjort til fordel for Vestviken kollektivtrafikk i 2014, men skattemyndighetene har reist nye saker vedrørende MVA-spørsmål som ennå ikke er avklart.

Behov for konkret og detaljert vurdering

Regelverkene nevnt ovenfor er komplekse og fortolkningen krever betydelig kompetanse. Det er ennå begrenset rettspraksis på feltet og det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner. Forholdet til relevant lovgivning og regelverk må derfor håndteres gjennom detaljerte og konkrete vurderinger i tilknytning til organiseringen av hvert enkelt selskap.

2.5 Avveining mellom ulike hensyn

Komplekse beslutninger

Diskusjonen i dette kapitlet illustrerer at valget av hensiktsmessig organisering av fylkeskommunens virksomheter omfatter avveininger mellom mange ulike, og ofte motstridende hensyn. Slike avveininger vil alltid være krevende, men det finnes enkelte teknikker som kan bidra til en strukturert prosess.

Vekting og scoring

I komplekse beslutningssituasjoner vil det ofte være hensiktsmessig å vekte og score de ulike vurderingskriteriene.

Dette er en teknikk som brukes i anbudsprosesser og mange evalueringsprosesser. Den vil kunne omfatte følgende steg:

1. Bestemme hvilke hensyn/evalueringskriterier som skal inngå i vurderingen av ønsket organisering (tabell 2.1)
2. Bestemme hvilken vekt de enkelte kriteriene skal ha (for eksempel kan styringsbehov ha høyere vekt enn andre hensyn)
3. Score de ulike alternative organisasjonsmodellene i forholdet til definerte kriterier
4. Sammenstille scoring og vekter for å se hvilken modell som framstår som mest fordelaktig

Interessentgrupper og ekspertpanel

Beslutningsprosessen blir ofte bedre og mer transparent ved å involvere ulike interessentgrupper og ekspertgrupper i vektingen og scoringen av de ulike hensynene. Aktuelle grupper kan omfatte politikere, VFKs administrasjon, ansatte, kunder og frivillige organisasjoner i de aktuelle sektorene. Ved at ulike grupper gjennomfører vurderinger basert på det samme rammeverket kan man nyttiggjøre seg ulike typer av kunnskap og erfaringer. Den endelige beslutningen vil uansett måtte være politisk.

2.6 Oppsummering og konklusjoner

Løpende vurdering av grenseflaten mot private

Fylkeskommunens administrasjon og politiske organer bør fortløpende vurdere hvilke oppgaver som bør ligge i fylkeskommunen, hvilke som kan løses i et samarbeid mellom fylkeskommunen og private, og hvilke som kan overlates til private kommersielle eller frivillige organisasjoner.

Viktigste organisasjonsformer

De viktigste organisasjonsformene for fylkeskommunens virksomhet er egen administrasjon, fylkeskommunalt foretak (FKF), interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS), stiftelse og prosjekt.

Kriterier for valg av organisering

Valg av organisering bør reflektere styringsbehov, avhengighet av andre, konkurranseforhold, finansiering, kostnadsfokus, behov for å beholde kompetanse, oppgavens varighet, konsekvenser for ansatte, innovasjonsbehov og risiko.

Tommelfingerregler for valg av organisering

Fordi styringsbehov ofte er dominerende, vil egen administrasjon være mest hensiktsmessig i mange tilfeller.

Hvis virksomheten møter sterk konkurranse vil aksjeselskap være best egnet.

Når det er viktig å løse oppgaver i fellesskap mellom ulike (fylkes)kommuner, vil et IKS være velegnet.

Stiftelse bør kun velges som organisasjonsform for virksomheter i helt spesielle tilfeller hvor fylkeskommunen ønsker at en

virksomhet skal eksistere, men ikke vil styre eller ha ansvar for denne virksomheten.

Juridiske rammer for valg av organisering

EØS regler om offentlig støtte og offentlige anskaffelser, samt nasjonale skatte- og avgiftsregler, har viktige konsekvenser for valg av organisasjonsform. Regelverket er komplekst, og det kreves detaljerte og konkrete vurderinger i tilknytning til organiseringen av hvert enkelt selskap.

Effektive beslutninger om organisering

Valget av hensiktsmessig organisering av fylkeskommunens virksomheter omfatter avveininger mellom mange ulike og ofte motstridende hensyn. Strukturerte beslutningsprosesser, som inkluderer vektning og scoring av ulike kriterier, og utnytter kunnskapen hos ulike interessentgrupper, vil bidra til gode beslutninger.

3. Hva er god praksis for styring av fylkeskommunale selskaper?

3.1 Hovedelementer i styringen

Ordinær fylkesorganisasjon: Muligheter for direkte styring

Innenfor den ordinære fylkesorganisasjonen er styringen forankret i kommuneloven. Fylkestinget har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet. Også i saker der beslutningsmyndigheten er delegert til lavere organer, kan fylkestinget når som helst og uten å utløse formelle endringer utøve direkte styring. Tilsvarende kan fylkesrådmannen uten begrensninger utøve direkte styring i alle saker innenfor administrasjonen. Dette gir gode muligheter for direkte politisk og administrativ styring, og er den logiske organisasjonsformen for store deler av den fylkeskommunale virksomheten.

Aktiv eierstyring også overfor selskaper

Organisering utenfor fylkesadministrasjonen er, som beskrevet i kapittel 2, bare aktuelt for virksomheter der behovet for direkte politisk og administrativ styring er begrenset. Også overfor fristilte enheter er det imidlertid behov for aktiv eierstyring. Uten et slikt behov vil den logiske konsekvensen være at fylkeskommunen trekker seg helt ut av virksomheten. Forskjellen er at eierstyringen av selskapene i større grad skjer indirekte.

Handlefrihet innen forutsigbare rammer

Eierstyring av selskaper må kombineres med spilleregler som sikrer enheten handlefrihet innenfor forutsigbare rammer. Dersom det ikke er ønskelig å gi selskapet slik handlefrihet, er den logiske konsekvensen å trekke virksomheten inn i den ordinære fylkesorganisasjonen. Handlefriheten må utøves innenfor rammer som sikrer ønsket fylkeskommunal styring.

Underbygge rollen som samfunnsutvikler

Selskapsorganisering er mest aktuelt der fylkeskommunen har en rolle som tjenesteyter eller samfunnsutvikler. Styringsprinsippene for selskapene bør understøtte fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Dette innebærer at de både må gi rammer som utløser engasjement i virksomheten og understøtter samarbeid med andre aktører.

Samfunnsansvar

Selskapene skal, som fylkeskommunen for øvrig, vektlegge etikk og samfunnsansvar, herunder blant annet:

- Likestilling
- Integrering
- Moderasjon i lederlønninger
- Miljø
- Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet
- Samfunnsikkerhet

Organisatorisk distanse

Handlefrihet innebærer skjerming fra direkte styring fra fylkeskommunen. En slik skjerming forutsetter økt organisatorisk distanse mellom fylkeskommunen og den fristilte enheten. For at

en slik distanse skal være forutsigbar over tid, må fylkeskommunen sørge for formalisering av styringsstrukturer og beslutningsprosesser. De formaliserte strukturene og prosessene må, samtidig som de sikrer handlefrihet og forutsigbarhet for styret og daglig leder, gi rom for aktiv eierstyring på strategisk nivå.

Politisk styring også gjennom bestilling av tjenester

Overfor noen virksomheter utøver fylkeskommunen politisk styring utelukkende gjennom eierstyring. I andre tilfeller (for eksempel VKT) er fylkeskommunen både eier og kjøper av tjenester. I slike tilfeller utøves vesentlige deler av den politiske og administrative styringen gjennom kjøp av tjenester, mens eierrollen primært skal ivareta forvaltningen av verdier og personale i virksomheten.

Gjennomtenkte retningslinjer nødvendig

Formaliserte styringsstrukturer og -prosesser reduserer mulighetene for situasjonstilpasset improvisasjon i beslutningsprosessene. Dette innebærer at de retningslinjene som etableres for styring av fristilte enheter bør være gjennomtenkte, robuste overfor ulike beslutningssituasjoner og tilpasset det lovverket som regulerer de ulike organisasjonsformene.

3.2 Ulike roller i styring av selskaper

Fristilling gir flere roller

Innenfor en ordinær fylkeskommunal organisering ivaretas de ulike elementene i styringen i sin helhet av fylkestinget, øvrige politiske organer og fylkesadministrasjonen. Ved en fristilt organisering involveres flere aktører:

- Eierorganer (fylkesting, generalforsamling, representantskap, årsmøte, foretaksmøte)
- Styret
- Daglig leder
- Fylkesadministrasjonen
- Kontrollutvalget
- Revisor

Klar rollefordeling avgjørende

Eier, styret og daglig leder har spesifikke roller å fylle i forhold til styring av fylkeskommunens selskaper, mens fylkesadministrasjonen, kontrollutvalget og revisor har viktige oppgaver i oppfølging og kontroll av styringen. En forutsetning for en vellykket styring er at rollefordelingen mellom de ulike aktørene er klar. For hvert organ må ansvar, myndighet og forhold til andre organer defineres klart. Den definerte rollefordelingen bør nedfelles skriftlig og kommuniseres til de ulike aktørene.

Ulike personer i ulike roller

Et premiss for en klar og ryddig rollefordeling er uavhengighet og distanse mellom de ulike aktørene. Uten en slik uavhengighet vil utøvelsen av rollene hemmes og/eller mistenkes for å hemmes. I forlengelse av dette bør man unngå at en person bekler flere roller i forhold til samme fristilte enhet. Konkret innebærer dette for

eksempel at samme person ikke samtidig bør sitte i eierorgan og styre, kontrollutvalg og styre eller i kontrollutvalg og eierorgan.

Åpenhet

Rollefordelingen bør være kjent både for de som har ulike roller knyttet til de fristilte enhetene og for alle som samhandler med dem. Den bør derfor dokumenteres og kommuniseres til alle impliserte.

Ansvar, styringsverktøy og arenaer

Hver av aktørene har sine ansvarsområder, som løses gjennom et sett av styringsverktøy og beslutningsarenaer. Ansvar, styringsverktøy og arenaer for de ulike aktørene beskrives i det følgende.

3.2.1 Eiers rolle

Ansvar

Forvaltning av formål og verdier

Fylkeskommunens eierrolle utøves gjennom fylkestinget og eierorganene (generalforsamling i AS og representantskap i IKS). Eierens ansvar er å sørge for at formålet med virksomheten ivaretas, og at verdiene som disponeres av virksomheten forvaltes i tråd med intensjonene.

Sette mål og rammer

Eieren fyller sin rolle gjennom å sette rammer for virksomheten. Rammer settes i form av formålsdefinisjon, mål og krav til enheten. Rammene nedfelles i styrende dokumenter og i vedtak i eierorganene.

Velge og følge opp styret

En av eiernes aller viktigste oppgaver er å velge styret for virksomheten. Styret velges i eierorganene (generalforsamling eller representantskap). Hvem som velges til styremedlemmer og hvordan styrerollen utøves vil kunne ha like stor betydning som valget av selskapsform. Eier har også ansvar for fastsettelse av styrehonorar og for oppfølging av kontroll av styret.

Skille eierrolle og bestillerrolle

Overfor enkelte virksomheter (for eksempel VKT) er fylkeskommunen både eier og kjøper av tjenester. I slike tilfeller utøves mye av styringen av politikkområdet gjennom bestillingen av tjenester, mens eierrollen primært skal ivareta forvaltningen av verdier og personale i virksomheten. Der fylkeskommunen både har en bestiller- og eierrolle er det viktig at utøverne av eierrollen har en klar forståelse av skillet mellom de to rollene.

Verktøy

Styrende dokumenter

Eierrollen utøves gjennom en kombinasjon av styrende dokumenter og vedtak i eierorganene. Klare styrende dokumenter reduserer behovet for eierstyring via eierorganene, og gjør det lettere å holde nødvendig distanse til den løpende styringen av selskapet.

De viktigste styrende dokumentene er:

- Stiftelsesdokument
- Vedtekter (selskapsavtale for IKS)

- Aksjonæravtale (eventuelt)
- Eierstrategi
- Leveranseavtaler (eventuelt)

Vedtekter

Det viktigste formelle styringsdokumentet er vedtektene. Disse er pålagt gjennom lovverket som regulerer de ulike organisasjonsformene.

Det viktigste elementet i vedtektene er formålsdefinisjonen. Gjennom den er det mulig å sette mer eller mindre strenge rammer for hva enheten skal drive med. Formålsdefinisjonen bør være presis nok til å forhindre at enheten driver virksomhet som går ut over eiernes formål. Samtidig bør man unngå formuleringer som setter unødvendige begrensninger for aktivitetsutvidelser innenfor eiernes formål med virksomheten.

Endringer i vedtektene krever 2/3 flertall i generalforsamlingen i et AS. I selskaper som eies sammen med andre bør man derfor være varsomme med å legge bestemmelser ut over formålsdefinisjon og andre lovpålagte elementer. Retningslinjer som antas å ha en begrenset varighet og som ikke antas å få juridiske konsekvenser bør heller legges i en eierstrategi.

Vedtekter kan være preget av manglende oppdatering. Jevnlig, og gjerne i forlengelse av arbeidet med eierstrategien, bør det gjøres en vurdering og eventuelt oppdatering av vedtektene. Oppdateringen bør både dekke eventuelle endringer i selskapets formål og eliminere elementer som er unødvendig detaljerte eller ikke lenger aktuelle.

Selskapsavtale

Selskapsavtalen, som bare gjelder interkommunale selskaper, har i utgangspunktet samme funksjon som vedtektene. Selskapsavtalen er enda vanskeligere å endre enn vedtektene i et AS. Varsomheten med å legge inn retningslinjer med begrenset/usikker varighet gjelder derfor i enda sterkere grad her.

Aksjonæravtale

Aksjonæravtalen er ikke obligatorisk og bare aktuell for aksjeselskaper med flere eiere. Avtalen regulerer forholdet mellom aksjonærene, og er i prinsippet selskapet uvedkommende. Aksjonæravtalen kan være et hensiktsmessig redskap for forhold som ønskes gjort juridisk bindende men som ikke ønskes tatt inn i vedtektene. Dette kan omfatte eventuelle endringer i eierskapet, kjøp og salg av eierandeler, forkjøpsrett, verdsettelse, meldeplikter og mindretallsvern utover det som framgår av vedtektene.

Eierstrategi

Det bør lages eierstrategier for alle selskaper som fylkeskommunen eier. Dette er spesielt viktig for de største selskapene som gir vesentlige bidrag til oppfyllelse av fylkeskommunens målsetninger. For selskaper som eies sammen med andre, bør det lages felles eierstrategier. Eierstrategiene bør vedtas formelt i eierorganene (generalforsamling for AS og representantskap for IKS). Utforming av eierstrategier er diskutert nærmere i avsnitt 3.5.

Leveranseavtaler

Der fylkeskommunen også er bestiller av tjenester fra virksomheten reguleres normalt tjenestens omfang, kvalitet, tilgjengelighet og pris gjennom en eller flere avtaler. Det langsiktige innholdet i forholdet mellom fylkeskommunen som bestiller og virksomheten forankres gjerne i en rammeavtale, mens de konkrete årlige bestillingene reguleres i en leveranseavtale.

Arenaer

Fylkestinget

For fylkeskommunale foretak (FKF) er fylkestinget øverste organ. Fylkestinget vedtar opprettelse av foretaket, fastsetter dets vedtekter og velger styre. Styret i et FKF er direkte underlagt fylkestinget.

Som ledd i behandlingen av fylkeskommunens budsjett og økonomiplan vedtar fylkestinget foretakets budsjett og økonomiplan. Fylkestinget har også rett til når som helst å instruere foretaket i hvilken som helst sak. Intensjonene med utskilling av en enhet i et eget foretak tilsier imidlertid at fylkestinget bør være varsomme med å fatte beslutninger som griper inn i foretakets ledelse og drift.

Overfor aksjeselskaper, interkommunale selskaper og stiftelser har fylkestinget ingen formell rolle som eierorgan. Fylkestingets (evt. fylkesutvalgets) hovedoppgave overfor slike selskaper er å utpeke fylkeskommunens representant(er) til eierorganene (generalforsamling eller representantskap). Fylkestinget kan også utstyre representanten(e) med bundet mandat, for å sikre at de stemmer i tråd med fylkestingets flertall.

Der fylkeskommunen også er bestiller av tjenesten, kan også den øverste bestillerfunksjonen ivaretas av fylkestinget. Dette gjøres for eksempel overfor VKT, der rammeavtalen og leveranseavtalen behandles i fylkestinget.

Eierorganer

Den formelle utøvelsen av fylkeskommunens eierskap foregår i eierorganet (generalforsamling eller representantskap). Rutinemessig fatter hver ordinær generalforsamling vedtak om:

- Valg av styre
- Honorar til styrets medlemmer
- Valg av revisor
- Årsregnskap
- Utbytte

Når det er aktuelt vedtar eierorganet:

- Eierstrategi
- Valg av valgkomite
- Vedtektsendringer
- Kapitalendring
- Oppløsning/avvikling

Når rammene er fastlagt gjennom vedtekter og eierstrategi, er eierorganets viktigste oppgaver å velge et styre og fastsette et utbyttensnivå som underbygger selskapets formål og overordnede strategi. Eierorganet bør være varsom med å fatte vedtak ut over dette, selv om generalforsamlingen og representantskapet formelt sett har rett til å fatte vedtak i hvilken som helst sak.

Representantskapet i et IKS er tillagt flere oppgaver enn generalforsamlingen i et AS. I første rekke gjelder dette budsjett, økonomiplan, salg/pantsetting av fast eiendom og større kapitalinvesteringer. Dette har sammenheng med deltakernes ubegrensede økonomiske ansvar. Ut over dette bør representantskapet i et IKS som hovedregel følge samme kjøreregler som generalforsamlingen i et AS.

I Vestfold fylkeskommune er det etablert praksis for at ordføreren representerer fylkeskommunen på generalforsamlinger (AS) mens varaordføreren har tilsvarende rolle i representantskap (IKS).

Valg av styremedlemmer

Prosess forut for generalforsamlingen

Valg av styremedlemmer foretas på generalforsamling eller representantskapsmøte, men prosessen med valg av styremedlemmer har gjerne pågått i lang tid før dette. I de fleste tilfeller er styresammensetningen avklart før generalforsamlingen. Eierne vil ha hatt kontakt og blitt enige og det foreligger en innstilling som kan vedtas formelt på generalforsamlingen/representantskapsmøtet.

Valgkomite

KS retningslinjer for eierstyring anbefaler bruk av valgkomiteer for alle (fylkes)kommunalt eide AS og IKS. En slik valgkomite vil være regulert i vedtektene og medlemmene velges av generalforsamlingen. Antall medlemmer og funksjonstid er vedtektsfestet. Valgkomiteen vil vurdere hvilken kompetanse og erfaring som kreves i styret, se på hvordan de sittende styremedlemmene fyller disse kravene, avklare hvilke medlemmer som er på valg i et bestemt år, og på bakgrunn av dette fremme en innstilling til det besluttende organet.

Sammensetning av valgkomite

Valgkomiteer er spesielt nyttige for selskaper hvor eierstrukturen er kompleks og det stilles høye krav til styrets kompetanse. For offentlig eide selskaper er det viktig å tydeliggjøre at styremedlemmer velges på grunnlag av kompetanse og ikke ut i fra politiske kontakter. Valgkomiteene har en saksforberedende funksjon i forhold til eierorganene, som er politisk sammensatt. Behovet for objektivitet i saksforberedelsene kan tilsi at valgkomiteer primært består av representanter fra (fylkes)kommunens administrasjon og eventuelle eksterne ressurspersoner.

Kriterier for styresammensetning

Styret bør bestå av personer som samlet sett bidrar til å fremme formålet med selskapet. Konkret kan følgende kriterier legges til grunn:

- Kompetanse
- Kapasitet
- Mangfold
- Uavhengighet

Kompetanse

Styret har ansvar for alle sider ved virksomheten, og skal være støttespiller for daglig leder. Styremedlemmenes kompetanse bør reflektere dette. De viktigste kompetanseområdene som bør være representert i de fleste styrer der fylkeskommunen deltar er:

- Økonomi
- Jus
- Sektor-/bransjekompetanse
- Politiske prosesser

Dette er kompetanse som styret samlet bør besitte. Valg av det enkelte styremedlem bør baseres på behovet for å komplettere den kompetansen de resterende styremedlemmene besitter.

Kravet til kompetanse kan variere over tid. For eksempel kan kompetansekravene være annerledes i en investerings- og utbyggingsperiode enn i en driftsfase.

Selv om kompetanse tillegges vekt ved sammensetningen av styret, vil det normalt være behov for å videreutvikle styremedlemmenes kompetanse. Det bør derfor arbeides systematisk med kompetanseutvikling for styret. I etterkant av valg av nytt styre bør det for hver av virksomhetene utarbeides en plan for kompetanseutvikling, tilpasset behovene i det enkelte styret.

Kapasitet

Utøvelse av styrefunksjonen krever engasjement og innsats. Styremedlemmene må derfor ha kapasitet til å sette av tilstrekkelig med tid og krefter til styrevervet. Omfanget av andre stillinger og verv vil derfor være et moment ved vurdering av aktuelle kandidater. Dette gjelder alle styremedlemmer, men i særlig grad styreleder.

Kapasitetshensynet bør ikke ivaretas gjennom store styrer. Styrer med mer enn 5-7 medlemmer fungerer sjelden godt som diskusjons- og beslutningskollegier.

Mangfold

Styret har ansvar for brede saksområder som bør belyses fra ulike synsvinkler. Dette gjøres best av et styre sammensatt av medlemmer med en mangfoldig erfaringsbakgrunn. For FKF og IKS er det lovkrav om at hvert kjønn skal ha minst 40 % av styremedlemmene. Tilsvarende lovkrav gjelder ikke for kommunalt eide aksjeselskaper, med mindre disse er almennaksjeselskaper (ASA). KS har anbefalt at også aksjeselskaperens styrer bør ha minst 40 % av hvert kjønn.

Uavhengighet

Som tidligere beskrevet utøver styret sin rolle i samspill med andre aktører. En forutsetning for at dette samspillet skal fungere godt og tillitvekkende over tid, er at det er uavhengighet mellom utøverne av de ulike rollene. Som hovedregel bør derfor styremedlemmene være uavhengige av

- Konkurrenter
- Leverandører
- Bestillere av selskapets tjenester
- Daglig leder
- Eierorganer
- Fylkestinget
- Kontrollorganer

Unngå habilitetskonflikter

Uavhengighet mellom utøverne av ulike roller henger tett sammen med behovet for å unngå habilitetskonflikter. En fylkestingsrepresentant som er styremedlem i en virksomhet vil havne i habilitetskonflikt mellom rollen som eier og rollen som styremedlem. Fylkestingsrepresentanten kan da ikke fylle sin rolle i et eierorgan overordnet styret. Dette kan løses ved at representanten fratrer fylkestinget eller i eierorganet i saker som vedrører virksomheten. Utstrakt bruk av slik fratreden bidrar imidlertid til å svekke fylkestingets rolle i saker som vedrører selskapet. Særlig gjelder dette dersom sentrale politikere, som fylkesordfører og medlemmer av fylkesutvalget, er styremedlemmer.

Tidligere var reglene om at folkevalgte som satt i ledelse eller styre i selskaper ble automatisk inhabile hvis disse selskapene ble behandlet i et folkevalgt organ bare knyttet til selskaper med private eiere inne. Etter lovendring i 2011 gjelder de samme regler for selskaper som er 100 % offentlig eid.⁷ Dette styrker grunnlaget for at fylkestingsrepresentanter ikke sitter i styret for virksomheter som er hel- eller deleide av fylkeskommunen. Dette er ikke til hinder for at *andre* politikere (for eksempel tidligere fylkestingsrepresentanter eller politikere på andre forvaltningsnivåer) med relevant kompetanse sitter i styrene. Som nevnt er innsikt i politiske prosesser og prioriteringer et viktig kompetanseområde i de fleste styrer for fristilte enheter.

Fylkesrådmannen kan ikke sitte i styret for virksomheter som er hel- eller deleid av fylkeskommunen. Fylkesrådmannen har ansvar for saksforberedelse for eierorganer. Hvis fylkesrådmannen ble inhabil i behandlingen av et selskap ville også resten av fylkesadministrasjonen være inhabil. Ansatte i fylkesadministrasjonen som har ansvar for saksforberedelse for eierorganene kan heller ikke sitte i styret i de samme selskapene.

KS styrevervregister

KS har etablert et styrevervregister for kommuner, fylkeskommuner og kommunale selskaper. Noen

⁷ «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner», veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2011.

(fylkes)kommuner har vedtatt at politikere, ansatte og styremedlemmer skal registrere seg i dette registeret, mens andre oppfordrer til at dette gjøres på frivillig basis. Dette kan være et viktig bidrag til å sikre åpenhet om verv og posisjoner og unngå habilitetsproblemer.

3.2.2 Styrets oppgaver

Ansvar

Samlet forvaltningsansvar

Styret har samlet ansvar for forvaltning av selskapet, inkludert:

- Strategiutvikling, planer og budsjetter
- Organisering, ledelse og drift
- Økonomisk styring og kontroll
- Ansettelse og oppfølging av daglig leder
- Representasjon av selskapet utad

Summen av disse ansvarsområdene innebærer at styret har en kombinert utviklings- og tilsynsfunksjon. Styret skal bidra fra idéskaping via planlegging og drift til styring og kontroll. Selv om den daglige ledelse ivaretas av daglig leder og ansatte i selskapet, har styret det hele og fulle ansvaret for alle sider ved ledelse og drift av selskapet.

Underlagt eierorgan

Styret er underlagt eierorganet (fylkestinget i et FKF, representantskapet i et IKS og generalforsamlingen i et AS). Styrets myndighet begrenses av de rammer eierorganet har satt gjennom eierstrategi, vedtekter og enkeltvedtak i eierorganet. Dersom styret savner styringssignaler fra eierne, bør de etterspørre dette. Strategiske beslutninger bør forankres i eierorganet.

Stiftelser er et unntak fra dette. I henhold til Stiftelsesloven er styret stiftelsens øverste organ og velger selv nye styremedlemmer. Stiftelsesdokumentet kan imidlertid opprette et annet organ som velger og avsetter styremedlemmene, fastsetter godtgjørelse til styremedlemmer, fører tilsyn med styret, velger revisor og uttaler seg om årsoppgjøret.

Representerer alle interessentene

Styret har ansvar for virksomheten som helhet, og representerer alle eierne. Dette gjelder også det enkelte styremedlem. Et styremedlem skal derfor utøve sin styrerolle ut fra hensynet til selskapets beste, og ikke spesielt ivareta interessene til den eieren, det partiet, den interessegruppen eller andre som har utpekt det. Et styremedlem kan heller ikke formidle fortrolig informasjon om selskapets virksomhet til enkelte eiere eller interessegrupper.

Formål og økonomi

Styremedlemmenes forpliktelse til å arbeide for selskapets beste forstås av enkelte å innebære at styret alltid har ansvar for å arbeide for høyest mulig økonomisk avkastning. Dette er bare riktig i virksomheter som har høyest mulig avkastning som sitt eneste formål. I de fleste av virksomhetene der fylkeskommunen er engasjert har selskapet også andre formål enn dette. Styremedlemmenes ansvar er da å arbeide for at selskapet best

mulig arbeider for sine formål (der høy avkastning kan være ett blant flere) innenfor en forsvarlig økonomi.

Personlig ansvar for styremedlemmene

De enkelte styremedlemmene har personlig ansvar. Ansvaret gjelder handlinger eller unnlattelse av handlinger, og forutsetter forsett eller uaktsomhet. Det personlige ansvaret gjelder styremedlemmer utpekt av fylkeskommunen på lik linje med andre styremedlemmer. Det er mulig for styremedlemmer å tegne styreansvarsforsikring, eller for selskaper å tegne slik forsikring på vegne av sine styremedlemmer, men dette har ikke vært vanlig i offentlig eide virksomheter.

Styreleders ansvar

Styreleder har samme formelle ansvar som de øvrige styremedlemmene. I det praktiske styrearbeidet har imidlertid styreleder en mer aktiv rolle enn andre styremedlemmer. Styreleder har ansvaret for gjennomføring av styremøtene, løpende dialog med og praktisk arbeidsgiverfunksjon overfor daglig leder og eventuell representasjon av virksomheten i media.

Prokura og signaturrett

Styrets fullmakter er regulert av aksjeloven og i vedtektene. Dette kan omfatte krav til avstemming i styret og fullmakter vedrørende prokura og signaturrett. Prokura er en fullmakt som gir rett til å inngå avtaler i selskapets navn, med unntak for overdragelse og pantsettelse av fast eiendom. Det vanlige er å tildele administrerende direktør/daglig leder prokura. Dette er en praktisk ordning som gjør det mulig å foreta beslutninger i selskapet uten forutgående styrebehandling.

Signaturrett er en fullmakt som gir rett til å inngå enhver avtale på vegne av et selskap, også kjøp og salg av fast eiendom, låneopptak og pantsettelse. Det er som hovedregel styret som har signaturrett, enten i fellesskap eller at signaturretten utøves av ett styremedlem alene eller enkelte utvalgte styremedlemmer. Signaturrett kan også delegeres til daglig leder, men det er ikke vanlig i selskaper med offentlig eierskap

Offentlighet

For FKF og IKS vil styrepapirer, herunder innkalling, agenda og referater, normalt være offentlige dokumenter. Aksjeselskaper og stiftelser er ikke underlagt de samme krav til offentlighet, og styrepapirene vil vanligvis i utgangspunktet ikke være tilgjengelig utenfor selskapet. Selskapets organer kan imidlertid selv vedta å praktisere en mer åpen holdning angående offentliggjøring. Et eksempel er Nye Veier AS, hvor styrereferater i hovedsak blir offentliggjort.

Styringsverktøy

Styreinstruks

Styrets ansvar, oppgaver og forhold til eierorganene bør nedfelles i en styreinstruks tilpasset den enkelte virksomhet. For aksjeselskaper er det lovkrav om at det skal lages styreinstruks. En styreinstruks vil vanligvis omfatte prosedyrer for styrets aktiviteter, styrets rolle i forhold til selskapets internkontrollsystem og jevnlig egenevaluering av styrets virksomhet. En styreinstruks er et internt dokument for styret, og

vedtas av styret selv. I enkelte kommuner er det laget felles maler for slike instruksjoner.

Planer og budsjetter

De viktigste dokumentene for løpende utøvelse av styrets ansvar er:

- Forretningsplan
- Strategi
- Budsjett
- Årsregnskap
- Perioderegnskap/budsjettoppfølging

Forretningsplan utarbeides gjerne i en oppstartfase for virksomheten. Strategiplaner bør utarbeides i full bredde minimum hvert tredje år, og oppdateres årlig. Forretningsplaner, strategiplaner og budsjett utarbeides innenfor rammene av formulert eierstrategi og vedtektene.

Budsjettoppfølging bør normalt behandles i styret 3-6 ganger i året, avhengig av type virksomhet.

Vedtak

Ut over dette er styrets viktigste verktøy vedtak i enkeltsaker i styremøtene.

Arenaer

Styremøtet

Den viktigste arenaen er styremøtene, der styret fatter sine vedtak og innhenter informasjon om den løpende virksomheten fra daglig leder. Styret utøver sin rolle i styremøter og generalforsamling (representantskap for IKS). Mer uformelle og brede diskusjoner og orienteringer kan legges til styreseminarer i tiknytning til styremøtene eller som egne møter. Generalforsamlingen er for styret arenaen for å forankre beslutninger hos eierne.

3.2.3 Daglig leder

Hjemlet i lovverket

Daglig leders ansvar er hjemlet i både kommunelovens §11, aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, med nokså likelydende ordlyd. Daglig leder har ansvar for den daglige ledelse og skal følge retningslinjer og pålegg fra styret. Som daglig ledelse regnes ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan den daglige leder bare avgjøre når styret i den enkelte sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall snarest mulig underrettes om saken.

Avgrensning av styret

Daglig leder ansettes av og er underlagt styret. I styringssammenheng forholder daglig leder seg til styret og ikke direkte til eier.

Daglig leder skal som styret arbeide for hele selskapets beste, og har i utgangspunktet ansvar for de samme oppgavene som styret. Daglig leders myndighet begrenses av styrets definisjon av hva som er "saker av stor betydning eller uvanlig art". Det er viktig at styrets definisjoner av dette er godt kommunisert med daglig leder, og nedfelt i en skriftlig stillingsbeskrivelse.

Stillingsbeskrivelse

En stillingsbeskrivelse for daglig leder er ikke lovpålagt, men anbefales for alle selskaper. Stillingsbeskrivelsen bidrar til å klargjøre daglig leders ansvar, myndighet og oppgaver. I stillingsbeskrivelsen bør også styrets mål og forventninger til daglig leder angis. På denne måten blir stillingsbeskrivelsen også et nyttig verktøy i evalueringen av daglig leder.

Arbeidsgiveransvar

Arbeidsgiveransvaret overfor daglig leder ligger i styret. Eneste unntaket er fylkeskommunale foretak, der det formelle arbeidsgiveransvaret ligger hos fylkesordfører. Det operative arbeidsgiveransvaret vil imidlertid også her ligge hos styret.

Styrets arbeidsgiveransvar kan ikke delegeres, og utøves i utgangspunktet av styret som kollegialt organ. Den praktiske ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret kan overlates til styrets leder, men da først etter beslutning i styret. Styret som kollegium sitter likevel med det formelle arbeidsgiveransvaret.

Den praktiske arbeidsgiverrollen overfor andre ansatte utøves av daglig leder, som utøver ledelse og stiller krav til virksomhetens ansatte. Det formelle arbeidsgiveransvaret for alle ansatte ligger imidlertid hos styret.

**Lønns- og
insentivordninger**

I fylkeskommunale foretak setter de fylkeskommunale lønnsavtalene rammer for lønns- og insentivordninger for daglig ledelse og øvrige ansatte. I aksjeselskaper kan vilkårene i utgangspunktet utformes på fritt grunnlag. Her bør lønns- og insentivordninger balanseres mellom hva som er hensiktsmessig for å tiltrekke, beholde og motivere på den ene siden og hensynet til rimelighet i forhold til avlønning for sammenlignbare stillinger i fylkeskommunen på den andre.

3.3 Formell styring - uformell informasjonsutveksling

**Behov for uformelle
kontakter**

Lovverket setter klare formelle rammer for utøvelse av fylkeskommunens eierskap. I praksis må den formelle styringen kombineres med ulike former for uformelle kontakter og informasjonsutveksling. Det er viktig at også slike kontakter er transparente og ryddige, og at det ikke oppstår usikkerhet eller misforståelser om eiernes styring av selskapene.

Eiermøter

Eierne har noen ganger behov for å ha diskusjoner om selskapenes strategi, tjenestetilbud o.l., uten å fatte formelle vedtak. Slike diskusjoner kan gjennomføres i form av et eiermøte. Ved gjennomføring av slike møter bør det klargjøres at de er en

arena for å diskutere strategiske valg, uten forpliktelser og uten å gi signaler til styret. Det vil ofte være fornuftig å lage et kort referat som klargjør eiermøtets funksjon og avgrensing. Alle signaler til styret bør gis gjennom eierstrategien, vedtektene eller vedtak i eierorganet.

Kontakt mellom styremøtene

Vanligvis krever utøvelsen av styrerollen kontakt mellom styremøtene. Særlig gjelder dette kontakt mellom styreleder og daglig leder. I noen situasjoner vil det også være hensiktsmessig med samtaler mellom styremedlemmer. En forutsetning for at slik kontakt utenom styremøtene ikke skal undergrave styrets rolle som kollegium, er at det ikke fattes beslutninger eller gis viktige styringssignaler. Viktige vedtak og signaler til daglig leder bør forankres i styremøtet. Samtidig er det avgjørende at dialog utenom styremøtene er preget av åpenhet og foregår i forståelse med de andre styremedlemmene.

Politiske vedtak

Ved noen anledninger fattes det vedtak i politiske organer som gjelder fylkeskommunale selskaper. For et eventuelt FKF vil slike vedtak være direkte pålegg til styret, men slike vedtak er ikke umiddelbart bindende for et aksjeselskap eller IKS. De politiske vedtakene må følges opp gjennom vedtak på generalforsamling eller i representantskap for at de skal være bindende for selskapets styre. Styrene i stiftelser kan ikke under noen omstendighet instrueres gjennom vedtak i fylkespolitiske organer.

Politiske uttalelser

Fylkespolitikere kan uttrykke synspunkter på fylkeskommunale selskaper i mange ulike fora og sammenhenger, uten at disse er knyttet til formelle politiske vedtak. Slike uttalelser har ingen status i forhold til styringen av selskapene, heller ikke for eventuelle FKF.

3.4 Bruk av ulike styringsverktøy

Flere styringsmekanismer

For å fylle rollene knyttet til sine ulike oppgaver må fylkeskommunen ha tilgang til hensiktsmessige styringsmekanismer. De viktigste styringsmekanismene er:

- Lovverk
- Planer
- Kjøp av tjenester
- Tilskudd
- Eierskap

Lovverk

Direkte reguleringer via lover og forskrifter er en velbrukt styringsmekanisme, særlig innenfor statlige ansvarsområder. Innenfor fylkeskommunens virksomhet har lovverket en begrenset anvendelse.

Planer	Fylkeskommunen er tillagt ansvaret for planlegging på regionalt nivå, gjennom regional utviklingsstrategi (tidligere fylkesplan) og fylkesdelplaner. Gjennom utviklingen og oppfølgingen av disse planene kan fylkeskommunen, i samarbeid med andre involverte aktører, legge premisser for overordnet regional utvikling og for utviklingen på delområder som omfattes av fylkesdelplanene.
Kjøp av tjenester	Fylkeskommunen kan på noen områder utøve sitt ansvar gjennom kjøp av tjenester. I dag benyttes denne styringsmekanismen blant annet innenfor kollektivtrafikken, der fylkeskommunen kjøper transporttjenester fra VKT AS, som bruker ulike busselskaper som underleverandører. Ved kjøp av tjenester sikres kvalitet og omfang gjennom krav og økonomiske motivasjonsmekanismer i kontrakten med tjenesteleverandøren.
Tilskudd	Ønskede resultater eller utvikling kan også oppnås gjennom rene tilskudd uten definerte krav til leveranse av definerte tjenester. Tilskudd/økonomiske incitament er til formål som ønskes støttet benyttes i dag særlig innen kultur.
Eierskap må vurderes i sammenheng med andre styringsmekanismer	I noen sammenhenger er det tilstrekkelig å benytte en type styringsmekanisme. I andre tilfeller er det hensiktsmessig å benytte kombinasjoner av styringsmekanismer, for eksempel kjøp av tjenester og eierskap. Utfordringen for fylkeskommunen er å bruke den sammensetningen av styringsmekanismer som er hensiktsmessig for den enkelte oppgaven. Hvorvidt og i hvilken form fylkeskommunen skal utøve eierskap på ulike områder må derfor vurderes i sammenheng med (effektiviteten av) andre styringsmekanismer.

3.5 Utforming av eierstrategier

Eiernes krav og forventninger til selskapene er ofte utydelige	I NOU 2016:4 om ny kommunelov blir det pekt på flere utfordringer ved (fylkes)kommunenenes eierstyring. En av de vanligste svakhetene er at det mangler tydelige krav til selskapene. Kombinert med komplekse eierstrukturer gjør dette at den folkevalgte forankringen av eierstyringen blir svak. Krav og forventninger til selskapene kan tydeliggjøres gjennom eierstrategier for hvert selskap. Mange kommuner og fylkeskommuner har ambisjoner om å lage slike eierstrategier, men i praksis er disse ofte mangelfulle eller fraværende. Dette er også tilfelle i VFK.
Felles eierstrategier	For selskaper med flere eiere bør eierstrategier utarbeides i fellesskap mellom eierne. Dette er ofte krevende på grunn av ulike prioriteringer og forventninger hos de ulike eierne. Det er i slike tilfeller det er aller viktigst å avklare og avstemme de ulike interessene mellom eierne i et formelt dokument. Hvis dette ikke gjøres i eierstrategien vil de ulike perspektivene kunne dukke opp i den løpende styringen av selskapet, og bidra til uklarhet om eiernes forventninger.

Innholdet i en eierstrategi

Eierstrategier bør omfatte de følgende punkter:

- Formål med selskapet
- Mål og forventninger
- Samfunnsansvar og etikk
- Krav til enheten
- Utbyttepolitikk
- Kapitalstruktur

Formål

Selskapets *formål* bør defineres så presist som mulig, og relateres til fylkeskommunens øvrige virksomhet på det aktuelle området. I den grad enheten har flere formål, bør de søkes prioritert i forhold til hver andre. Dette gjelder særlig formål knyttet til tjenesteleveranser og utviklingseffekt i forhold til økonomiske målsettinger. Formålet i eierstrategien må være konsistent med vedtekter eller selskapsavtale, men kan være mer utfyllende og konkret.

Formålet med virksomheten vil normalt være stabilt. For enkelte virksomheter kan imidlertid formålet endres eller tilføyes nye dimensjoner over tid. Formålsdefinisjonen bør derfor gjennomgå og eventuelt justeres jevnlig.

Mål og krav

Formålsdefinisjonen er utgangspunktet for å definere tidsavgrensede *mål for og krav til virksomheten*. Slike mål og krav kan for eksempel være knyttet til aktivitetsvekst, utviklingseffekt eller økonomisk resultat. Målene og kravene vil signalisere eiernes ambisjonsnivå og synliggjøre prioriteringene mellom ulike formål. Kravene bør være tydelige, realistiske, etterprøvbare og stabile innenfor den tidsperioden de gjelder.

Samfunnsansvar

Forventninger til *etisk standard og utøvelse av samfunnsansvar* bør formuleres med basis i tilsvarende retningslinjer for fylkeskommunen for øvrig. For virksomheter med flere eiere må dette harmoniseres med tilsvarende retningslinjer hos de andre eierne.

Utbyttepolitikk

For enheter som forventes å generere økonomisk avkastning til eierne bør det defineres en *utbyttepolitikk*. Utbyttepolitikken må harmonere med de målene og kravene som settes til virksomheten. Prioritering av ikke-økonomiske mål (som ikke dekkes gjennom tjenestekjøp eller tilskudd) og/eller store vekstambisjoner vil måtte resultere i lavere utbyttekrav. Selskap med ikke-økonomisk formål er fritatt for selskapskatt og kan ikke betale utbytte.

Finansiering

Virksomheten kan finansieres gjennom ulike kombinasjoner av egen- og fremmedkapital. *Kapitalstrukturen* bør tilpasses virksomhetens risiko, rentenivå og utbyttepolitikken, og vurderes jevnlig som ledd i eierstrategien.

Oppdatering jevnlig

Eierstrategien har til formål å sikre forutsigbare rammer for enhetens styre og daglige ledelse. Isolert sett tilsier dette at den ligger fast for en lengre tidsperiode. Samtidig bør eierstrategien så langt som mulig være tilpasset endringer i fylkeskommunens

prioriteringer og endringer i omgivelsene. Som hovedregel anbefales eierstrategien oppdatert hvert 3.- 5. år, avhengig av stabiliteten i enhetens rammevilkår. Dette gir mulighet for å ha i hvert fall en grundig gjennomgang av eierstrategien i hver valgperiode.

Stiftelser

Eierstrategi i bokstavelig forstand er pr. definisjon ikke aktuelt for stiftelser, som ikke har noen eiere. Enheter der det er ønskelig å ha en klart formulert eierstrategi bør prinsipielt ikke organiseres som stiftelser. Dersom man velger å bruke stiftelsesformen, vil en eierstrategieierstrategi være et redskap for å strukturere fylkeskommunens aktiviteter relatert til stiftelsen. En slik "eier"strategi kan ikke benyttes til å instruere stiftelsens styre.

3.6 Oppfølging og kontroll

3.6.1 Fylkesadministrasjonen

Ansvar

I samspillet med fylkeskommunens selskaper har fylkesadministrasjonen i første rekke ansvar for å utarbeide underlag for fylkestingets og eierorganenes utøvelse av eierrollen.

Ingen direkte styringsfunksjon

Fylkesadministrasjonen har ingen direkte styringsfunksjon i forhold til selskaper. Daglig leder er bare underlagt styret, og styret er underlagt eierorganet (generalforsamlingen, representantskapet eller fylkestinget). Fylkesadministrasjonen har følgelig ingen muligheter for å instruere daglig leder eller styret i et selskap.

Spesielle regler i FKF

Dette gjelder for alle selskapsformene, også fylkeskommunale foretak (FKF). Overfor FKF har imidlertid fylkesrådmannen adgang til å instruere foretakets leder om å utsette iverksettelsen av et tiltak til det er behandlet i fylkestinget. I saker som skal behandles i fylkestinget har fylkesrådmannen rett til å uttale seg overfor foretakets styre før saken styrebehandles. Styret i foretaket har imidlertid ingen formell plikt til å vektlegge fylkesrådmannens uttalelse.

Kjøp og salg av tjenester

Fylkesadministrasjonen har en bestillerrolle overfor selskaper som selger tjenester til fylkeskommunen. I slike situasjoner er det ønskelig at arbeidet med saksforberedelser til fylkestinget som eier er organisatorisk klart atskilt fra fylkesadministrasjonens bestillerfunksjon.

Fylkesadministrasjonen utfører også i noen tilfeller tjenester, for eksempel i form av saksforberedelser og administrativ bistand, til fylkeskommunale selskaper. Også dette arbeidet bør skilles organisatorisk fra arbeidet med saksforberedelser for eier.

3.6.2 Kontrollutvalget og revisor

Kontroll med revisjon av regnskaper og økonomiforvaltning

Kontrollutvalget skal påse at fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon). Dette gjelder automatisk også FKF, som juridisk er en del av fylkeskommunen.

Valg av revisor

I henhold til kommuneloven står (fylkes)kommuner fritt til å velge hvem som skal revidere kommunens virksomhet. Dette kan gjøres av kommunal revisor, interkommunal revisjonsenhet eller ekstern revisor. Dette gjelder også for kommunale foretak, IKS og interkommunale samarbeid. For aksjeselskaper er det krav i aksjeloven om at revisjonen skal utføres av revisor godkjent av Finanstilsynet. En kommunal revisjonsenhet eller et IKS vil ikke oppfylle disse vilkårene, og kommunale aksjeselskaper har derfor vanligvis ekstern revisor.

Selskapskontroll

Gjennom bestemmelsene om selskapskontroll i kommunelovens §80 har kontrollutvalget også, i IKS eller AS der fylkeskommunen alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer (inkl. deres datterselskaper), rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll. Dette gjelder også for aksjeselskaper hvor regnskapsrevisjonen utføres av ekstern revisor. Kontrollutvalget og fylkeskommunens revisor kan etter egen vurdering selv foreta undersøkelser i selskapet. I NOU 2016:4 om ny kommunelov blir det foreslått at kontrollutvalg og revisor også skal kunne kreve innsyn i selskap hvor det er private medeiere.

Regler for kontrollutvalgets kontroll i selskaper

Fylkestinget kan fastsette regler om kontrollutvalgets og revisors kontroll med forvaltningen av fylkeskommunens interesser i selskapet og herunder fastsette hvilke dokumenter mv. som skal sendes kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor. Vi anbefaler at slike regler utarbeides. I tillegg anbefales det en gang hvert annet år utarbeidet en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen godkjennes i fylkestinget.

Kontrollutvalget og fylkeskommunens revisor (eventuelt ekstern revisor) skal varsles og har rett til å være tilstede på generalforsamling i et AS eller representantskap i et IKS.

Forvaltning av eierinteresser

I tillegg til tradisjonelle kontrolloppgaver skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av fylkeskommunens eierinteresser. I dette ligger en vurdering om hvorvidt eierinteressene utøves i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger. Denne forvaltningskontrollen bør utnyttes til å sikre at fylkeskommunens eierinteresse er langsiktig og helhetlig i henhold til fylkeskommunens totale tjenesteproduksjon.

Ikke stiftelser Kontrollutvalget og fylkeskommunens revisor har ingen rolle i forhold til stiftelser. Kontrollen med stiftelser utøves av stiftelsestilsynet. Stiftelsens regnskaper revideres av ekstern revisor, som rapporter til stiftelsens styre.

3.7 Oppsummering og konklusjoner

Klar rolleforståelse Det er vesentlig at alle interessenter har en klar og omforent forståelse av de ulike rollene i styringen av fylkeskommunens selskaper. Vedlegg 2 gir en tabellarisk oppsummering av ansvar, arenaer og styringsverktøy for de ulike rollene

Eier Det bør utarbeides eierstrategier for fylkeskommunens viktigste selskaper, med formål, krav og rammer for virksomheten. Vedtekter (for FKF og AS) og selskapsavtaler (for IKS) gjennomgås og søkes eventuelt revidert i tråd med eierstrategien.

Signaler til styret skal gis gjennom eierstrategi, vedtekter, vedtak i eierorganer og gjennom bestillerfunksjonen.

Fylkeskommunen møter som hovedregel med en representant i eierorganet. Representanten møter med bundet mandat fra fylkestinget. Vestfold fylkeskommune har etablert praksis for at fylkesordfører stiller i generalforsamlinger og fylkesvaraordfører stiller i representantskap.

Det arrangeres regelmessige eiermøter i alle selskaper med andre deleiere enn fylkeskommunen. Frekvens og innhold tilpasses den enkelte enhet.

Styret Det bør velges valgkomiteer for alle AS og IKS. For å sikre objektiv saksforberedelse til eierorganene bør valgkomiteene primært bestå av fagfolk fra fylkesadministrasjonen og eksterne ressurspersoner.

Styrene søkes sammensatt ut fra behov for kompetanse, kapasitet, mangfold og uavhengighet. For FKF og IKS er det lovfestede krav til kjønnsbalanse. De samme regler bør tillempe for AS.

Styret sammensettes slik at risikoen for rollekonflikter minimaliseres. Representanter i fylkesting og hovedutvalg fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør ikke sitte i styret for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier.

Styrets prioriteringer nedfelles i forretningsplaner og/eller strategiske planer, som forankres i eierorganene. Det utarbeides styreinstruksjoner som presiserer styrets ansvar og gir retningslinjer for styrets arbeid

Daglig leder	<p>Daglig leder mottar bare styringssignaler fra styret. Eventuelle signaler fra politikere eller fylkesadministrasjon skal kanaliseres via styret.</p> <p>Det utarbeides stillingsbeskrivelser for daglig leder i alle fristilte enheter</p>
Fylkesadministrasjonen	<p>Fylkesadministrasjonen har ansvar for å utarbeide underlag for fylkestingets og eierorganenes utøvelse av eierrollen, og har ingen egen instruksjonsmyndighet overfor selskapenes styre, med visse unntak for FKF. Kjøp og salg av tjenester til og fra fristilte enheter forankres i leveranseavtaler.</p>
Kontrollutvalget og revisor	<p>Det utarbeides retningslinjer for kontrollutvalgets og revisors kontroll med selskaper der fylkeskommunen har eierinteresser</p> <p>Hvert annet år utarbeides en plan for selskapskontroll. Planen godkjennes i fylkestinget.</p>
Formell styring og uformelle kontakter	<p>Uformelle kontakter må ikke oppfattes som eierstyring. Politiske vedtak om fylkeskommunens selskap må operasjonaliseres gjennom vedtak på generalforsamling eller representantskap. Politiske uttalelser har ingen status i eierstyringen.</p>
Ulike styringsverktøy	<p>Eierstyring må ses i sammenheng med andre mulige styringsverktøy, inkludert lovverk, planer, kjøp av tjenester og tilskudd.</p>
Utforming av eierstrategier	<p>Eierstrategier bør omfatte selskapets formål, mål og forventninger, krav til samfunnsansvar og etikk, utbyttepolitikk, kapitalstruktur og krav til selskapets oppgaveløsning og resultater de nærmeste årene. Strategiene bør gjennomgås årlig og oppdateres hvert 3 – 5 år.</p>

4. Hvordan kan en eierskapsmelding for VFK utformes?

4.1 NOU om ny kommunelov

NOU 2016:4 foreslår lovfestet krav til jevnlig eierskapsmeldinger

Det offentlige utvalget som har vurdert ny kommunelov peker på viktige utfordringer i (fylkes)kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet. Det vises til at det mangler tydelige krav til selskapene og at komplekse eierstrukturer gjør disse vanskelig å styre. Utvalget konkluderer med at det er behov for å styrke den folkevalgte forankringen av eierstyringen, og foreslår at ny kommunelov skal stille krav om at alle kommuner og fylkeskommuner legger fram en eierskapsmelding minst en gang hver valgperiode.

Foreslåtte krav til eierskapsmeldingen

Utvalget forslår at loven stiller visse minimumskrav til eierskapsmeldingene: De bør redegjøre for hvilke eierstyringsprinsipper (fylkes)kommunen legger til grunn, gi en oversikt over eierporteføljen og definere eierens formål for hvert enkelt selskap. Det anbefales også at meldingene inneholder en vurdering av selskapenes resultater i forhold til de angitte målene, og redegjør for hvordan den løpende eierstyringen forankres i kommunens organer.

4.2 Eierskapsmeldinger i andre (fylkes)kommuner

Betydelig økning i (fylkes)kommunale selskaper

Antallet kommunale selskaper har økt betydelig de siste 15 årene. Det er nå 2400 aksjeselskaper eid av kommuner og fylkeskommuner, 350 interkommunale selskaper og mer enn 200 kommunale foretak.⁸ Til sammenligning var det 1000 aksjeselskaper, ingen IKS og ingen KF i 2000. Staten og mange kommuner har lagt mye arbeid i utvikling og styrking av eierskapsfunksjonen, og det er framlagt en rekke eierstrategier, eierskapsstrategier og eierskapsmeldinger. Det har også blitt utviklet standarder for god eierstyring både i Norge og internasjonalt.⁹ Vedlegg 3 gir en oversikt over eierskapsmeldinger fra seks norske kommuner og fylkeskommuner

Ulikt omfang og utforming

Det framgår av vedlegg 3 at det er betydelige forskjeller i omfang og utforming av eierskapsmeldingen. Ytterpunktene er Oslo, som har en svært kort melding med fokus på overordnede prinsipper, og Hedmark, som har en lang melding med svært detaljerte gjennomganger av de ulike selskapene.

⁸ «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap», NIBR, 2015; og «Kommunale foretak – Konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati», IRIS, 2012.

⁹ Se for eksempel «KS anbefalinger om kommunalt eierskap» og «OECD guidelines for corporate governance of state-owned enterprises».

Hovedelementene er ganske like

De fleste meldingene omfatter noen av de samme hovedelementene. Det sies noe om prinsipper for selskapsorganisering og styring av selskaper og det gis en oversikt over eierskapsporteføljen. Omfanget av og dybden i av disse elementene er imidlertid ganske forskjellig.

4.3 Fylkeskommunens eierportefølje

Oversikt over porteføljen

Figur 4.1 gir en oversikt over de selskapene som eies av Vestfold fylkeskommune ved utgangen av juni 2016. Denne omfatter 23 forskjellige selskaper, som er inndelt i fire kategorier. Kategoriinndelingen fokuserer på selskapenes styrbarhet, slik dette spørsmålet er drøftet i denne rapporten, og avviker noe fra de kategoriene som fylkeskommunen har brukt i presentasjonen av selskapene.

Figur 4.1: Selskaper eid av VFK



Særlovsselskap

VFK har to heleide særlovsselskaper samt en eierandel på 2,6 % i Innovasjon Norge. De to heleide selskapene har mange likheter med FKF som er diskutert tidligere i rapporten, men den juridiske statusen er til dels uklar. Fagskolen i Vestfold er regulert gjennom lov, vedtekter og avtale med Høyskolen i Vestfold, og fylkestinget har behandlet en rekke saker angående fagskolen. Den ser ut til å være fullt integrert i fylkeskommunens utdanningssektor og er trolig ikke en egen juridisk enhet. For Skiringssal folkehøyskole er styringen mer uklar. VFKs webside inneholder ingen vedtekter eller politiske saker, og det er uklart om denne er en egen juridisk enhet. For Skiringssal ville det være klargjørende å fastsette vedtekter. For begge bør det tydeliggjøres om de er egne juridiske enheter. Når det gjelder eierandelen i Innovasjon Norge pågår det en diskusjon om fylkeskommunenes eierskap på nasjonalt nivå og denne drøftes ikke her.

Interkommunale selskap og lignende enheter

Fylkeskommunen er deltatt i fem interkommunale selskap, to interkommunale samarbeid, et sameie og en forening. Styringsrammene er klare og ganske likartede for alle enhetene. Sameiet og foreningen (som formelt sett ikke er et selskap) er strukturert på en måte som ligner på et IKS eller et interkommunalt samarbeid.

Aksjeselskap

VFK eier åtte aksjeselskap, alene eller sammen med andre. For flere av disse er det de senere årene lagt mye arbeid i avklaring av formål og oppdatering av vedtekter. Til tross for anbefalingene fra 2008 og Fylkestingets vedtak om eierprinsipper er det i liten grad laget formelle eierstrategier for selskapene. Slike eierstrategier vil være et viktig instrument for å sikre langsiktig strategisk styring av selskapene. Dette er spesielt viktig for de største og mest komplekse selskapene, som Vestfold Kollektivtrafikk og Sandefjord lufthavn.

Stiftelser

Antall stiftelser har blitt redusert de seneste årene, i tråd med Fylkestingets vedtak. Det gjenstår nå kun tre stiftelser, som alle har tilknytning til museumssektoren. Det er naturlig å fortsette arbeidet med vurdering av om disse tre etter hvert kan inngå i Vestfold museum IKS.

4.4 Opsjoner for VFKs eierskapsmelding

Hovedstruktur

En eierskapsmelding for VFK kan omfatte følgende hovedelementer:

- Formål
- Prinsipper for valg av selskapsform
- Prinsipper for styring av selskaper
- FKs portefølje av selskaper

- Krav og forventninger til selskapene

Formål	Formålet med eierskapsmeldingen bør være å vise hvordan fylkeskommunens eierskap bidrar til å løse fylkeskommunale oppgaver og oppnå definerte mål. Gjennom å fremme en melding med jevne mellomrom blir fylkestinget bevisst på betydningen av dette feltet og får muligheten til å ta aktivt eierskap til politikkkutformingen. En eierskapsmelding bør fremmes minst en gang hver valgperiode, og vil også bidra til økt bevissthet blant samarbeidspartnere og publikum om fylkeskommunens arbeid på dette feltet. Denne delen av en eierskapsmelding kan bygge på kapittel 1 i denne rapporten.
Prinsipper for valg av selskapsform	En eierskapsmelding bør redegjøre for hvilke prinsipper fylkeskommunen legger til grunn for å organisere sine oppgaver på ulike måter, og forklare hvorfor de virksomhetene fylkeskommunen eier har fått den formen de har. Denne delen av en eierskapsmelding kan bygge på kapittel 2 i denne rapporten.
Prinsipper for styring av selskaper	Prinsipper for selskapsstyringen blir en viktig del av meldingen. De overordnede prinsippene bør relateres til den konkrete styringen av spesifikke selskaper. Denne delen av en eierskapsmelding kan bygge på kapittel 3 i denne rapporten.
FKs portefølje av selskaper	Meldingen må gi en oversikt over alle selskapene og selskapslignende enhetene fylkeskommunen eier. Selskapene bør grupperes både etter juridisk form og etter formål, for eksempel forretningsmessige mål, effektiv tjenesteproduksjon eller samfunnsutvikling. Ofte vil selskapene ha flere formål. Porteføljeoversikten bør oppsummere selskapenes resultater i forhold til måltall over tid, med forklaring av viktige avvik og endringer. Det bør også gis en oversikt over selskapenes finansielle stilling, inkludert data for soliditet, lønnsomhet og likviditet. Gjennomførte og planlagte endringer i porteføljen bør også omtales.
Krav og forventninger til selskapene	I tillegg til porteføljeoversikten, bør meldingen redegjøre for hovedelementene for fylkeskommunens eierstrategi for hvert av selskapene og de krav og forventninger som stilles til hvert selskap. For å kunne gi denne typen redegjørelse vil det være nødvendig å utarbeide spesifikke eierstrategier for selskapene. Hovedfokuset bør være på de største og viktigste selskapene men for å få et helhetsbilde er det også nyttig å gi summariske redegjørelser for de mindre enhetene.

4.5 Oppsummering og konklusjoner

Foreslått lovkrav om eierskapsmelding	NOU 2016:44 har foreslått et lovfestet krav om eierskapsmeldinger minst hvert fjerde år i norske kommuner og fylkeskommuner. Meldingene skal redegjøre for prinsipper for selskapsstyring, gi en
--	--

	oversikt over selskapsporteføljen og drøfte formål og resultater for hvert selskap.
Mange eierskapsmeldinger allerede	Mange norske kommuner og fylkeskommuner har allerede laget eierskapsmeldinger. Omfang og utforming varierer, men de omfatter vanligvis styringsprinsipper så vel som drøfting av selskapsporteføljen.
Fylkeskommunens eierportefølje	Det vil være nyttig å klargjøre den juridiske statusen for Fagskolen i Vestfold og Skiringssal folkehøyskole, og nedfelle dette i vedtekter. Det er også naturlig å vurdere om aktivitetene i fylkeskommunens tre gjenværende stiftelser kan inngå i Vestfold museum IKS.
Eierskapsmelding for VFK krever utdyping av eierstrategier	En eierskapsmelding for VFK kan bygge på denne rapporten, men vil kreve mer dyptgående arbeid i forhold til de enkelte selskapene. Det bør lages spesifikke eierstrategier, spesielt for de største og viktigste selskapene. I første omgang kan det være naturlig å fokusere på eierstrategier for Vestfold kollektivtrafikk og Sandefjord lufthavn.

Vedlegg 1: Status for 2008 anbefalinger

Selskap	Juridisk form	Anbefaling i 2008 rapport	Status for gjennomføring
Særlovsselskaper (ligner på FKF)			
Fagskolen i Vestfold	Særlovsselskap Juridisk enhet?	Ingen	-
Skiringssal folkehøyskole	Særlovsselskap Juridisk enhet?	Vurdere alternativ organisering	Ingen endring
Innovasjon Norge	Særlovsselskap	Ikke omtalt, eierandel fra 2009	-
Interkommunale selskaper, interkommunale samarbeid og lignende			
VIGO	IKS	Ikke omtalt, opprettet 2012	
Tannhelsetjenestens kompetansesenter Sør	IKS	Ikke omtalt, opprettet 2009	-
Gea Norvegica Geopark	IKS	Leveranseavtale for støttefunksjoner	Ikke gjennomført
Larvik Arena	IKS	Ikke omtalt, opprettet 2008	-
Vestfoldmuseene	IKS	Ikke omtalt, opprettet 2009	-
Vestfold interkommunale kontrollutvalgssekretariat	Interkommunalt samarbeid	Vurder konkurranseutsetting og ressursfordeling VIKS og VKR	Ingen endring
Vestfold kommunerevisjon	Interkommunalt samarbeid		
Farmannsveien 36	Sameie	Ikke omtalt, opprettet 2010	-
Osloregionens Europakontor	Forening	Ingen	-
Aksjeselskaper			
Vestfold kollektivtrafikk	AS	Eierstrategi	Nytt formål 2015
Vestviken kollektivtrafikk	AS	Eierstrategi	Nytt formål 2015

Sandefjord lufthavn	AS	Eierstrategi, gjennomgang vedtekter og aksjonæravtale	Vedtekter oppdatert i 2011
Vegfinans	AS	Ikke omtalt, eierskap fra 2013	-
BTV Investeringsfond	AS	Eierskap vurderes	Fond avvikles 2016
Vestfold Festspillene	AS	Eierstrategi Vurdere eiersammensetning	Vedtekter og aksjonæravtale oppdatert i 2014
Telemark og Vestfold Regionteater	AS	Eierstrategi Vurder eierskap Gjennomgå vedtekter og aksjonæravtale	Vedtekter oppdatert i 2012
Viken Filmsenter	AS	Ikke omtalt, opprettet 2011	-

Stiftelser

Heyerdahl Instituttet	Stiftelse	Vurder organisering	Gjennomført
Vestfold Museum	Stiftelse	Vurdere museumssektoren	Gjennomført
Haugar Vestfold Kunstmuseums samling	Stiftelse	Vurdere museumssektoren	Gjennomført

Vedlegg 2: Ansvar, arenaer og styringsverktøy for ulike roller

Rolle	Ansvar	Arenaer	Styringsverktøy
Eier	Forvaltning av formål og verdier Signaler til styret Velge styre	Generalforsamling (AS) Representantskap (IKS) Eiermøte	Vedtekter Selskapsavtale Aksjonæravtale Stiftelsesmøter Eierstrategi Vedtak i generalforsamling Valg av styremedlemmer Bundet mandat til representant i eierorgan
Styret	Forvaltning av selskapet Følge opp signaler fra eierorganer Strategi Økonomisk styring og kontroll Ansette daglig leder	Styremøte Styreseminar Generalforsamling	Forretningsplan Strategi Budsjett Regnskap Oppfølging av daglig leder Vedtak i styremøtene Forankring i eierorgan
Daglig leder	Daglig ledelse Følge opp signaler og vedtak fra styret	Interne møter Eksterne møter	Strategi Budsjett Regnskap Ansettelse og oppfølging av ansatte
Fylkesadministrasjonen	Underlag for innspill til eierorganer Evt. kjøp av tjenester fra enheten	Fylkestinget	Saksdokumenter til fylkestinget Leveranseavtaler
Kontrollutvalget	Påse revisjon av regnskaper		Revisjon

	Påse at det føres kontroll med økonomisk forvaltning og at måloppnåelse, virkninger m.v. vurderes		Forvaltningsrevisjon Selskapskontroll
--	---	--	--

Vedlegg 3: Eierskapsmeldinger seks (fylkes)kommuner

	Akershus FK	Hedmark FK	Telemark FK	Oslo	Bergen	Stavanger
Tittel	Eierskapsmelding	Eierskapsmelding	Eierskapsmelding	Eierstyring av aksjeselskaper	Eierskapsmelding	Eierskapspolitikk
År	2015	2014	2016	2011	2011	2013
Antall sider	31	190	26	15	75	73
Antall selskap	26	39	28	32	44	37
	Innledning	Fylkesrådets innledning	Hensikt med eierskapsmeldingen	Sammendrag	Forord	Forord
	Eierstyring	Prinsipper for eierstyring og styringsmuligheter	Eierskapspolitikk	Innledning	Innledning, sammendrag og bystyrets vedtak	Stavanger kommunes eierskapsmelding
	Eierinteresser	Energi/Klima	Eierskapsstrategi	Oslo kommunes aksjeeie	Oversikt over kommunens eierskap i aksjeselskap og kommunale foretak	Omfang og utvikling av kommunens eierskap
	Referanser og henvisninger	Sektorvis selskapsgjennomgang	<i>Oversikt over fylkeskommunens eierskap</i>	Kommunens ulike roller	Prinsipielle sider ved offentlig eierskap	Stavanger kommunes eierskapspolitikk
		<i>Selskapsportefølje 2014</i>	<i>Ulike selskaps- og samarbeidsformer</i>	Byrådets prinsipper for god eierstyring av Aksjeselskap	Krav til et godt eierskap	Selskapsformer
		<i>Retningslinjer fastsettelse styrehonorar</i>		<i>Rolle- og ansvarsfordelingen mellom styret og eier i aksjeloven</i>	Alternative organisasjonsformer for kommunal virksomhet	<i>Avviklede/avhendede selskap</i>
					Gjennomgang av kommunens eierinteresser	<i>Selskapskontroller - Roller, ansvar og myndighet</i>
					Mal styreinstruks for aksjeselskap og kommunale foretak	<i>KS - Anbefalinger om eierstyring og selskapsledelse</i>
						<i>Habilitetsregler for folkevalgte/offentlige tjenestemenn</i>

Referanser

- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. og Winsvold, M. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. Rapport 2015:1. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Folkestad, B. og Skogedal Lindén, T. (2014). *Offentlig-privat samarbeid i kommuner – Modeller og erfaringer*. Rapport 8-2014, UNI Research Rokkansenteret, Bergen.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2010). *EØS-avtalens regler om offentlig støtte*. Oslo.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011). *Habilitet i kommuner og fylkeskommuner*. Oslo.
- KS (2011). *Anbefalinger om eierskap, ledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*. Kommunenes sentralforbund, Oslo.
- NOU 2016:4. *Ny kommunelov*. Norges offentlige utredninger, Oslo.
- OECD (2015). *Guidelines for corporate governance of state-owned enterprises*. Organization for economic cooperation and development, Paris.
- Opedal, S., Blomgren, A., og Tennås Holmen, A. (2012). *Kommunale foretak - konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati*. Rapport 2012/072, International Research Institute of Stavanger, Stavanger.
- Vista Analyse (2008). *Eierskap i et utviklingsperspektiv*. Av Nicolai Heldal. Oslo.
- World Bank Group (2016). [Http://PPPknowledgelab.org](http://PPPknowledgelab.org). Washington D.C.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no