

Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold

**Langsiktighet
Samfunnsansvar
Åpenhet**



INTERKOMMUNAL EIERSKAPSMELDING 4

I. INDRE ØSTFOLDS EIERSKAPSVERDIER..... 6

- A. LANGSIKTIGHET. 6
- B. SAMFUNNSANSVAR..... 6
- C. ÅPENHET 6

II. INDRE ØSTFOLDS EIERSTYRINGSPRINSIPPER 7

- A. ROLLEAVKLARING MELLOM KOMMUNESTYRE, EIERORGAN OG STYRE 7
- B. GJENNOMFØRING AV REPRESENTANTSKAPSMØTER OG GENERALFORSAMLING..... 7
- C. EIERS ANSVAR: SIKRE STYRESAMMENSETNING VED BRUK AV VALGKOMITE..... 8
- D. EIERS ANSVAR: OBLIGATORISK OPPLÆRING AV FOLKEVALGTE I SELSKAPSJUSS OG SELSKAPSOMRÅDENE..... 8
- E. KOMMUNENES ANSVAR: VALG AV ORGANISASJONSFORM 8
- F. KOMMUNENES ANSVAR: FELLES POLITISK SAKSBEHANDLING I FORKANT AV UTSKILLING 8
- G. EIERS ANSVAR: INFORMASJON TIL NYE STYREMEDLEMMER..... 8
- H. EIERS ANSVAR: UTARBEIDELSE AV EIERSTRATEGI FOR ENKELTSELSKAP 8
- I. HONORERTE STYREOPPDRAG I SELSKAPET 9
- J. STYREHONORAR 9
- K. STYRETS ANSVAR: STYREEVALUERING 9
- L. STYRETS ANSVAR: SELSKAPSSTRATEGI 9
- M. STYRETS ANSVAR: ETIKK, MILJØ OG KLIMA 9
- N. KONTROLLUTVALGETS PLAN FOR GJENNOMFØRING AV SELSKAPS- OG EIERSKAPSKONTROLL... 9

III. JUSSENS ABC OG EIERSTYRINGSMULIGHETENE..... 11

- A. AKSJESELSKAP (LOV OM AKSJESELSKAPER AV 13. JUNI 1997 NR 44) 11
GENERALFORSAMLINGEN (GF) OG EIERSTYRING..... 11
STYRETS ROLLE OG ANSVAR. 12
- B. LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER AV 29. JANUAR 1999, NR 6 12
REPRESENTANTSKAP 12
STYRET 13
- C. VERTSKOMMUNE ETTER KOMMUNELOVEN §§ 28A-K..... 13
- D. FELLES STYRE ETTER KOMMUNELOVENS § 27 14
- E. STIFTELSE (LOV OM STIFTELSE AV 15. JUNI 2001 NR. 59)..... 14
STYRET – STIFTELSENS ØVERSTE ORGAN 14

IV. SELSKAPSOVERSIKT..... 15

- A. SELSKAPER ORGANISERT ETTER IKS-LOVEN - FORDELT PÅ EIERSKAP. 15
- B. SELSKAPER ORGANISERT ETTER AKSJELOVEN..... 15

VEDLEGG 1 SJEKKLISTE FOR SAKSFREMSTILLING/POLITISK VURDERING VED INTERKOMMUNALT SAMARBEID 18

V. VEDLEGG - OVERSIKT SELSKAPER (AS OG IKS).....FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.

Interkommunal eierskapsmelding

Kommunene i IØ har de siste årene økt omfanget av samarbeidet om ulike deler av tjenesteproduksjon. De er organisert i ulike organisasjonsformer og har ulik grad av oppmerksomhet og styring fra eierne. Det er 10 interkommunal selskaper i Indre Østfold og 21 aksjeselskaper som her er tatt med. I tillegg er det en rekke samarbeid gjennom kommuneloven § 27 samarbeid, stiftelser, foreninger og vertskommuneløsninger. Totalt er det 83 registrerte samarbeid på tvers av kommune. Vi har i denne meldingen valgt å se på AS og IKSene.

Det er flere årsaker til at vi har valgt å se på det interkommunale eierskapet:

- Fristilling som selskapsutskillelse kan utgjøre et tveegget sverd og mange av dagens selskaper kjenner på utfordringene knyttet til lav eller manglende oppmerksomhet fra sine eiere. Dette er også en problemstilling for politikere og administrasjon i kommunene ved at en rekke tjenester ikke blir vurdert helhetlig i forhold til den kommunale tjenesteytingen forøvrig. Dette aspektet gjelder i første rekke de interkommunale selskapene.
- I motsetning til private eiere, er det svært sjeldent at finansiell avkastning står som hovedmotiv for utskilling av virksomhet i kommunal sektor. Hovedoppdraget til kommunene handler om å sikre regional utvikling, gode tjenester og en mer effektiv ressursforvaltning. Også ønsket og behovet for fristillingen av virksomhet som ikke krever så tett politisk kontroll eller skal operere i et marked, er argumenter som vi vet er fremtredende når beslutningene omkring selskapsutskillelse tas.
- Videre er det også slik at rammebetingelsene som faktisk var til stede ved etableringen kan forandre seg uten at eierne vurderer, definerer og styrer i henhold til den faktiske samfunnsutviklingen.
- Til slutt- eierstyring og eierskap er krevende i seg selv. I tillegg til å være "hands on" på den faktiske virksomhet, fordrer også aktivt eierskap en viss kunnskap om selskapsjuss.

Målsettingen med en interkommunal melding er å sikre felles føringer fra eierne der det er mulig, dvs overordnet eierskapsutøvelse. En oppfølging av meldingen kan ha som målsetting å gå mer i detalj på enkeltelskap. Meldingen begrenser seg til selskapene, men en videre oppfølging bør også omfatte evaluering av øvrig samarbeid.

Regionrådet er bestiller av meldingen. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe og en faggruppe som har ansvar for utarbeidelse av meldingen.

Faggruppen har gjennomført en undersøkelse overfor de kommunale selskapene i IØ¹. Målsettingen med undersøkelsen har vært å se status for den faktiske eierskapsutøvelsen og selskapsstyringen. Det er daglig leder som har svart på undersøkelsen. Resultatene viser at:

- Halvparten av styrene har utarbeidet en *selskapsstrategi*
- Under en tredel av selskapene oppgir at det eksisterer en *eierstrategi*.

¹ Spørreundersøkelse sommeren 2009 til daglig ledere

- Når det gjelder hvem som utgjør representantskap/generalforsamling, oppgis ordfører kun i halvparten selskapets eierorgan.
- Halvparten av representantskapsmøtene fungerer tilfredsstillende.
- 11,5 % av selskapene har gjennomført styrekurs for styremedlemmene.

Denne eierskapsmeldingen er utarbeidet med tanke på å øke det politiske engasjement og sikre et handlingsrom for eierskapet for de interkommunale selskapene. En direkte effekt av økt engasjement vil bidra til at selskapene gis bedre rammebetingelser og styringssignaler. På sikt vil en slik melding kunne gi grunnlag for en debatt omkring behovet for dagens og fremtidige organisering hva gjelder interkommunalt samarbeid.

Det regionale Østfold diskuterer nå konsekvensene ved den fremtidige samhandlingsreformen innenfor helse knyttet til et interkommunalt samarbeid. Regjeringen forbereder et lovforslag som skal tilrettelegge for en såkalt *samkommune*, hvor man etablerer et felles folkevalgt nivå med fullmakt på spesifikke områder, f eks helse. Samkommunestyret er overordnet hvert enkelt kommunestyre.

Dagens samarbeidsløsninger er ikke optimale med tanke på et helsesamarbeid og en løsning for samarbeid på myndighetsområdene er i utgangspunktet vanskelig både politisk og juridisk og vil kreve et spesielt fokus.

Meldingen er inndelt i fire kapitler.

- Indre Østfold kommunenes overordnede verdier som kommunen som eiere legger som føringer for selskapene.
- Eierstyringsprinsipper: Rutiner og praksis som er allmenngyldige for utøvelsen av eierskapet overfor alle selskapene. De retter seg mot kommunestyrene, eierrepresentantene og styrene. Prinsippene skal forelegges for nye styremedlemmer og eierrepresentanter før de blir forespurt om verv.
- Jussens ABC – en gjennomgang av aksjeloven, lov om interkommunale selskaper, felles interkommunalt styre etter kommuneloven § 27, vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kap 5, §§ 28a-k
- Oversikt over selskapene: AS og IKS

Østfold, januar 2010

Regionrådet Indre Østfold

I. Indre Østfolds eierskapsverdier

De kommunale selskapene forvalter offentlig midler og skal drives etter prinsippene *langsiktighet, samfunnsansvar og åpenhet*.

A. *Langsiktighet.*

Selskapene forvalter offentlige ressurser og er fristilt den kommunale forvaltningen. De økonomiske og tjenestemessige valgene selskapene tar på vegne av sine eiere, skal ha langsiktighet som bærebjelke. Dette innebærer at den langsiktige formålsoppnåelse skal prioriteres fremfor kortsiktig avkastning og ressursforvaltning.

B. *Samfunnsansvar.*

Samfunnsansvar skal sikres gjennom god arbeidsgiverpolitikk, god selskapsskikk, prioritering av miljøvennlige og bærekraftige organisasjons- og tjenesteløsninger. Eierne bør også være bevisst på bruk av selskapenes kompetanse i forhold til samfunnsutviklingsarbeid generelt.

C. *Åpenhet*

Åpenhet som en verdi knytter seg til eierne og selskapets linje i forhold til innbyggere, media, ansatte og omverden for øvrig og praktiseringen av den nye offentlighetsloven. For kommunen som eier, innebærer dette å sikre en åpen debatt om og forvaltning av forhold som gjelder selskapene hvor etterprøvbarhet, likebehandling og transparens er sentralt.

For selskaper omfattet av den nye offentlighetsloven innebærer det at rutiner for mulig innsyn skal tilrettelegges. Selskaper som har sin hovedvirksomhet innenfor forretning og som opererer i et marked, er ikke omfattet av offentlighetsloven. Så langt som mulig skal selskapene og forvaltningen av disse, praktisere åpenhet med mindre det gjelder konkurransemessige eller personalmessige spørsmål.

II. Indre Østfolds eierstyringsprinsipper

IØ-kommunene legger til grunn eierstyringsprinsipper som er allmenngyldige for alle selskapene. Prinsippene retter seg mot kommunestyrene, eierrepresentantene og styrene. Prinsippene skal forelegges nye styremedlemmer og eierrepresentanter før de blir forespurt om verv.

A. Rolleavklaring mellom kommunestyre, eierorgan og styre²

Eierorgan: All eierstyring skjer gjennom eierorganet (representantskap eller generalforsamling). De valgte representanter skal ivareta kommunens interesser gjennom aktiv deltakelse i selskapenes eierorgan. Eierorganet har som formål å sikre at eiers overordnede interesser blir ivaretatt i selskapet og skal formulere klare mål for selskapet.

Kommunestyret: I enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning, kan kommunestyret som kollegium og/eller formannskap instruere representantene i eierorganet. Dette kan skje ved at representanten melder inn en sak til ordfører i forkant av formannskapsmøte/kommunestyremøte.

Kommunestyremedlemmer: Den enkelte folkevalgte eller partgruppe har ingen direkte instruksjonslinje til selskapet eller representanter i eierorganet. Saker som ønskes tatt opp skal meldes som sak i kommunestyret på ordinær måte.

Styret: Styret er ansvarlig for realisering av eiers mål og skal ivareta selskapets interesse. Styret representerer ikke enkelteierne, men selskapet.

B. Gjennomføring av representantskapsmøter og generalforsamling.

De interkommunale selskapenes eiermøter skal gjennomføres på en måte som gir rom for reell dialog mellom selskapets representanter og eier. Styret skal i forkant tilrettelegge for at flest mulig kan delta med tanke på at det blir en effektiv møteplass mellom eier og styre. Lovens regler om innkalling, utførlig saksdokumenter og eventuelle fullmakter skal være på plass, dvs fire uker i forkant.

Styreleder og daglig leder har plikt til å delta i møtene. Revisor har i hht lov om interkommunale selskaper rett, men ikke plikt til å delta. IØ legger til grunn at revisor for IKSene skal benytte denne retten.

Styret i hvert enkelt selskap skal forberede eiermøtene. Dagens eiermøter i IKSene med fortløpende gjennomgang av samtlige selskaper bør erstattes eller suppleres av separate formøter med eierne for å sikre koordinering av og gjennomgang av sakene med tanke på selskapets utvikling og resultat. I formøtene bør også administrativ ledelse være tilstede.

Formøtet eller generalforsamling/representantskapsmøte skal også sikre at formålsparagrafen for selskapet er i samsvar med en eventuell endring i driften og i tråd med den generelle utviklingen i samfunnet og har forankring hos eierne. Samordnet effektiviseringskrav overfor selskapet bør diskuteres her.

² Se kapittel III for videre utdypning av roller, handlingsrom og ansvar som ligger i de ulike selskapsformene.

C. Eiers ansvar: Sikre styresammensetning ved bruk av valgkomite

Det er eiers ansvar å sørge for en styresammensetning og overordnet styringsramme som er tilpasset selskapets formål og eiernes forvaltningsverdier. Dette innebærer at styresammensetningen totalt sett skal gi selskapet den nødvendige kompetanse hva gjelder nødvendig juridisk, politisk, fag- og økonomikompetanse.

I forkant av styreoppnevning, skal eierne oppnevne en valgkomite som leverer et begrunnet forslag til representantskap/generalforsamling. Etter 2011 likestilles habilitetskrav for private og kommunale selskaper. Politikere i styrene blir automatisk inhabile ved behandling i kommunestyret av saker hva gjelder *partsforhold* for selskapet. Dette medfører at styresammensetning også må vurderes i lys av *politisk kompetanse*. Vurderingene bør gjøres i valgkomiteens innstilling. Styrene i selskaper eid av IØ følger lovens krav om kjønnsbalanse.

Representantskapet/generalforsamlingen velger styret

D. Eiers ansvar: Obligatorisk opplæring av folkevalgte i selskapsjuss og selskapsområdene

Det skal gjennomføres felles folkeopplæring innenfor eierskap og selskapsstyring i første del av valgperioden, første gang våren 2013.

I tillegg skal hver enkelteier sette temaet på dagsorden på en folkevalgtdag ila valgperioden. Eierskapsmeldingen skal i dette møtet legges frem for politisk behandling.

E. Kommunenes ansvar: Valg av organisasjonsform

For interkommunal virksomhet som ikke er kommunens kjernevirksomhet og hvor det eksisterer et marked vil egenregi gjennom IKS eller AS) være aktuell. Det ligger som en forutsetning at kommunene har den dominerende styring/kontroll og omsetning.

Stiftelser har ingen eiere, og er ingen egnet organisasjonsform for kommunal virksomhet.

F. Kommunenes ansvar: Felles politisk saksbehandling i forkant av utskilling

Administrasjonen skal gi politikerne en balansert saksutredning ved en eventuell utskilling av en virksomhet i et interkommunalt samarbeid. Ved valg av organisasjons- eller selskapsform skal formålet ved utskillingen legges til grunn. I valget mellom organisasjonsformer bør det foretas en juridisk, politisk og økonomisk avveining av organisasjonsformen holdt opp mot formålet med samarbeidet. Det er f eks kun det nye vertskommunesamarbeidet (koml §§ 28 a-k) som kan benyttes om samarbeid om myndighetsutøvelse. Det er viktig å skille mellom kommunens rolle som eier, myndighetsutøver og arbeidsgiver da dette har betydning for eierstyringen. Se vedlegg 1 i meldingen.

G. Eiers ansvar: Informasjon til nye styremedlemmer

Det er hver eiers ansvar å sikre at nye styremedlemmer gis nødvendig informasjon om ansvar og plikter knyttet til vervet i forkant av oppnevningen.

Styremedlemmer skal gis tilbud om styreopplæring, enten i regi av styret selv eller av eierne.

H. Eiers ansvar: Utarbeidelse av eierstrategi for enkeltelskap

Eierne skal påbegynne et arbeid for å utforme eierstrategier for enkeltselskapene. En eierstrategi skal ha i seg eiers formål og utdype denne for å sikre nødvendige og overordnede styringssignaler til selskapet. Eierstrategien vil danne grunnlaget for selskapets strategi og kan ha i seg bakgrunnen for hvorfor kommunene eier selskapet, definering av kjernevirksomhet, forutsetningene for å eie, reguleringer ifht bestiller vs kundeforhold, kommunikasjonslinjer mellom eierne og selskap, øvrige rammebetingelser og føringer eierne ønsker å legge til grunn. Eierorganet vedtar den felles eierstrategien, etter behandling i hver eierkommune.

I. Honorerte styreoppdrag i selskapet

Styremedlemmer har ikke anledning til å ta honorerte oppdrag på vegne av selskapet.

J. Styrehonorar

Honorar for styrearbeid skal forelegges og godkjennes av eierne. Styreledervervet skal honoreres særskilt.

K. Styrets ansvar: Styreevaluering

Styreevaluering gir styremedlemmer og leder økt bevissthet om oppgaver, roller, myndighet og ansvar. Styreleder skal ta initiativ til styreevaluering en gang i året. Resultater av evalueringen med eventuelle tiltak skal forelegges eierne til informasjon. Det bør utvikles en felles mal for styreevaluering hvor tema som ledelse, beslutningskvalitet, forholdet til eier, forholdet til virksomheten, kvalitet på sakspapirer/utsendelse, styreleders rolle, forholdet til daglig leder, åpenhet/kultur, omdømme, mål og strategiarbeid, økonomi, kompetanse kan være sentrale punkter for en evaluering. Styreevalueringen bør legges frem for eierne til informasjon.

L. Styrets ansvar: Selskapsstrategi

En selskapsstrategi er styrets verktøy for å operasjonalisere eiers formål og strategier for selskapet. Ansvar for selskapsstrategien er styrets og skal sikre operasjonalisering av eiers overordnet formål.

M. Styrets ansvar: Etikk, miljø og klima

Styret plikter å sette *etikk* på dagsorden i styret og i selskapet. Hvilke etiske valg og dilemmaer som er aktuelle, vil variere fra selskap til selskap. Styret skal gi en vurdering av mulige dilemmaer i sin selskapsstrategi. Målsettingen er å sikre en felles oppfatning av gråsoner selskapet kan operere i og hvilke valg selskapet og de ansatte bør ta.

Styret skal prioritere langsiktige, regionale og bærekraftige miljøløsninger i selskapets utøvelse av tjenester så vel som organisering. Alle selskapene skal miljøsertifiseres. Grønne innkjøp bør gjennomføres etter anskaffelsesregelverket.

N. Kontrollutvalgets plan for gjennomføring av selskaps- og eierskapskontroll.

Kontrollutvalget skal føre tilsyn med det kommunale eierskapet. En egen forskrift (§ 14 første ledd) hjemler at utvalget plikter å påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser og om eierinteressene utøves i samsvar med kommunestyrets

vedtak og forutsetninger.

Kontrollutvalgene i hver kommune er ansvarlig for at det gjennomføres kontrollen. Kommunestyret kan fastsette regler for kontrollutvalget og revisors kontroll. Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden og senest ved utgangen av året etter at kommunestyret er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av eier- og selskapskontroll som vedtas av kommunestyret. Kontrollutvalget har også rett til å delta i representantskaps- og generalforsamlinger

Det er vedtatt en 2-årsplan for selskapskontroll i kommunene. Merknader fra kontrollutvalget skal følges opp av enkelteierne.

III. Jussens ABC og eierstyringsmulighetene

Kommunene som organisasjon har i oppgave å levere tjenester overfor innbyggerne som en rekke særlover pålegger dem. I tillegg står kommunene fritt til å påta seg oppgaver utover særlovene. Avhengig av den enkelte særlov, står kommunen fritt til å samarbeide med andre kommuner om oppgaveutførelsen. Kommunen står også fritt til å delta i privatrettslige selskaper. I en slik sammenheng opptrer kommunen som eier på lik linje med ethvert annet privat rettssubjekt.

Samtidig er det viktig å understreke at kommunen forvalter fellesskapets midler, uansett om virksomhetene er organisert som selvstendige rettssubjekter, samarbeid eller det foregår i egen organisasjon. Det er derfor sentralt at kommunen tar et særlig samfunnsansvar uavhengig av organisasjonsform. Bedre eierstyring krever kunnskap, og i det følgende er det en kort gjennomgang av aksjeloven, IKS-loven, koml § 27-samarbeid og koml § 28 som er de mest benyttede og aktuelle samarbeidsformene.

A. Aksjeselskap (lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr 44)

Virksomheten i et aksjeselskap reguleres i aksjeloven og det er derfor aksjeloven som regulerer organisasjonsmessige spørsmål innenfor selskapet. Et aksjeselskap er et selskap hvor ingen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Kommuner kan delta sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Det kan også etableres aksjeselskap hvor kommunen er eneste aksjonær.

Eierne i aksjeselskapet (aksjonærene) har i utgangspunktet bare mulighet til å tape aksjekapitalen (det som er skutt inn i selskapet). Kreditorerne kan bare gå til selskapet med sine krav. Derfor er det en rekke regler i aksjeloven som begrenser eiernes adgang til å ta penger ut av selskapet. I Aksjeselskap må stifterne skyte inn aksjekapital, og dette beløpet skal minimum være 100 000 kroner til sammen.

Generalforsamlingen (GF) og eierstyring

Generalforsamlingen er selskapets eierorgan. Det finnes ikke særskilte bestemmelser om hvem som har kompetanse til å representere en kommune som aksjeeier i selskapets GF. Kommunestyret må derfor utstede fullmakt til den som representerer kommunen. Det er oftest ordfører eller formannskap som utgjør generalforsamling.

Kommunestyrene eller andre kommunale organer har ingen direkte innflytelse på hvordan et kommunalt aksjeselskap skal forvaltes. En kommune kan imidlertid utøve innflytelse på andre måter. F.eks. dersom aksjeselskapet mottar kommunalt tilskudd, kan det stilles vilkår for støtten. Kommunen øver i så fall innflytelse på selskapet i egenskap av sin rolle som offentlig myndighet. Kommunestyret kan også treffe bindende vedtak om hvordan kommunens representant skal stemme i en bestemt sak. Dette fordrer at kommunestyret får til behandling saker i forkant av GF.

Visse saker skal behandles i GF, blant annet: Selskapets årsoppgjør, vedtektsendringer, endringer i aksjekapitalens størrelser. Med mindre selskapet har bedriftsforsamling, velger GF hele styret (§ 6-1 tredje ledd spesifiserer at dersom selskapet har bedriftsforsamling, skal styrets leder velges av bedriftsforsamlingen).

GF har også mulighet til å ta opp hvilken som helst sak opp til behandling hva gjelder selskapet. Dette innebærer at GF kan instruere styret og også omgjøre styrevedtak dersom selskapet ikke allerede har bundet seg i forhold til en tredjepart. En for inngående inngripen i driften av selskapet vil imidlertid ikke være i samsvar med den rollefordelingen aksjeloven legger opptil mellom eier og selskapsledelsen, og kommunen kan også pådra seg erstatningsansvar dersom den overtar den reelle styringen av selskapet.

Styrets rolle og ansvar.

Aksjeselskapet blir ledet av styret og daglig leder på vegne av eierne. Styret og daglig leder representerer selskapet utad. Kompetansen til styret begrenses av selskapets formål og øvrige vedtekter og eventuelle andre vedtak/instruksjoner vedtatt av GF. Det kan f.eks. vedtektsfestes av visse type saker i hovedregel skal behandles i GF eller en konkret sak selv om styret etter aksjeloven har myndighet. Eksempler kan være økonomiske investeringer over en viss sum, lokaliseringsspørsmål eller opprettelsen av døtre.

Styreverv er et personlig verv og ansvaret er regulert i aksjeloven § 17-1. Styremedlemmer og daglig leder kan bli forpliktet til å erstatte skade som de i nevnte egenskap forsettlig eller uaktsomt har voldt selskapet, aksjeeier eller andre. Dersom styret eller daglig leder påfører selskapet en risiko som ut over den forretningsmessige forsvarlige, kan det medføre en erstatningsplikt. Det er også viktig å merke seg at styret og daglig leders aktsomhetsplikt skjerpes i situasjoner hvor selskapet er i økonomisk krise.

B. Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999, nr 6

Interkommunale selskaper (IKS) er en selskapsform hvor kun fylkeskommuner, kommuner og andre IKS-er kan være deltakere. IKS-ene er selvstendige rettssubjekter og ved utskilling av kommunal virksomhet til et IKS, trer arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse i kraft.

Eierne omtales som deltakere. Et AS kan ikke være deltaker i et IKS, men et IKS kan være deltaker i et AS.

Hver deltaker har et ubegrenset ansvar innenfor sin eierandel og et IKS kan i praksis ikke gå konkurs. Lov om interkommunale selskaper regulerer alle organisasjonsmessige spørsmål for selskapet. Selskapsformen er ment å være skreddersydd for kommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet.

Representantskap

Et IKS skal ha et eierorgan, styre og daglig leder. Deltakernes myndighet i selskapet utøves i eierorganet som kalles representantskapet. Den enkelte kommune kan ikke utøve direkte innflytelse gjennom kommunestyret overfor verken styre eller daglig leder. Hver enkelt deltaker har instruksjonsmyndighet overfor sine medlemmer i representantskapet og kan gi instruks om blant annet stemmegivning. Det kan imidlertid ikke gis instruksjoner som er i strid med lov, selskapsavtalen eller andre vedtak som er bindende for selskapsforholdet.

Representantskapet har en noe utvidet kompetanse i forhold til generalforsamlingen i et AS og det henger sammen med det ubegrensede ansvaret deltakerne har i selskapet. Når deltakerne påtar seg et større ansvar for selskapets forpliktelser er det også naturlig at styringsmulighetene utvides.

Kommunestyrene utpeker navngitte representanter i representantskapet og personlige varamedlemmer. Det er ikke mulig å møte etter fullmakt slik det er anledning til etter aksjeloven. Representantskapet utpeker også styret.

Styret

Selskapet blir ledet av styret og daglig leder på vegne av eierne, og representerer selskapet utad. Styrets kompetanse er begrenset av selskapets formål og selskapsavtalens generelt i tillegg til eventuelle vedtak, instruksjer og øvrige retningslinjer fastsatt av representantskapet. Styret har tilsvarende ansvar som styret i andre selskaper (AS). Styremedlemmene plikter å erstatte skade som vedkommende forsettlig eller uaktsomt volder selskapet, den enkelte deltaker eller andre parter. Erstatningsansvar kan lempes dersom dette finnes rimelig under hensyn til utvist skyld, skadens størrelse, økonomisk evne og forholdene ellers.

C. Vertskommune etter kommuneloven §§ 28a-k

En kommune kan overlate utførelsen av offentlig myndighetsutøvelse til en vertskommune etter kommunelovens §§ 28 a -k hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

Vertskommuneløsningen er kommunenes eneste mulighet til å samarbeide om offentlig myndighetsutøvelse. Det opprettes ikke et nytt organ eller rettssubjekt, men oppgaven blir delegert fra egen kommune til den aktuelle vertskommunen. Bakgrunnen for at lovgiver åpnet opp for delegasjon av offentligrettslig myndighet, var behovet for økt samarbeid om kompetansekrevende tjenester og spesielt rettet mot de mindre kommunene.

Det skilles mellom 2 typer organisasjonsstrukturer innenfor vertskommunesamarbeidet.

(1) Ved delegasjon av kompetanse som kommunestyret anser å være av ikke-prinsipiell karakter, opprettes **et administrativt vertskommunesamarbeid** etter koml § 28 b. Hver av de samarbeidene kommunene delegerer likelydende kompetanse fra eget kommunestyre til egen rådmann som igjen delegerer til rådmannen i vertskommunen.

(2) På områder der kommunestyret anser tjenesten å være av prinsipiell betydning, skal det delegeres likelydende kompetanse til **felles folkevalgt nemnd, jmf koml § 28 c**. Rådmannen i vertskommunen forholder seg til nemnda som fungerer som et lokaldemokratisk organ for samarbeidet. Nemnda kan igjen delegerer til vertskommunen administrativ myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Vurdering av hvorvidt tjenesten er av prinsipiell eller ikke prinsipiell betydning, avgjøres av hvert enkelt kommunestyre. Prinsipiell betydning kan forstås som oppgaver kommunestyrene delegerer til egen administrasjon i delegasjonsreglementet.

For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale som vedtas av kommunestyret selv og vertskommunen skal orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet. Samarbeidsavtalen skal inneholde en rekke bestemmelser, jmf koml § 28 e andre ledd, herunder uttreden og avvikling av samarbeidet.

Vertskommunen står fritt til å organisere virksomheten den har fått delegert. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet på områder som er underlagt samarbeidet.

Det kan opprettes øvrige organer i et slik samarbeid men disse vil ha funksjon som arbeidsutvalg og kan ikke rokke ved den delegasjonslinjen som ligger i koml §§ 28a-k.

D. Felles styre etter kommunelovens § 27

Kommuner og fylkeskommuner kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver som angår virksomhets *drift og organisering, altså oppgaver av økonomisk og administrativt karakter*. Det er ikke anledning til å samarbeide om offentlig myndighetsutøvelse i koml § 27. samarbeidet. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:

- a. styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
- b. området for styrets virksomhet,
- c. hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
- d. hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
- e. uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet

Et § 27-samarbeid er dermed et svært løst og utformelt samarbeid hvor lovgiver stiller svært få krav til organisering og styring. Dersom det overføres en stor grad av kompetanse fra kommunene til styret, kan virksomheten ansees å være et selvstendig rettssubjekt med tilhørende arbeidsgiveransvar.

E. Stiftelser (lov om stiftelser av 15. juni 2001 nr. 59)

Stiftelser er regulert i Stiftelsesloven. Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å opprette stiftelser. Når opprettet, er stiftelsen å anse som et selvstendig rettssubjekt. Årsaken til at man velger stiftelsesformen er at man sikrer å forfølge et gitt formål ved at stiftelser ikke kan kjøpes opp eller overstyres av eiere. I tillegg vil man i noen grad kunne oppnå skattemessige fordeler.

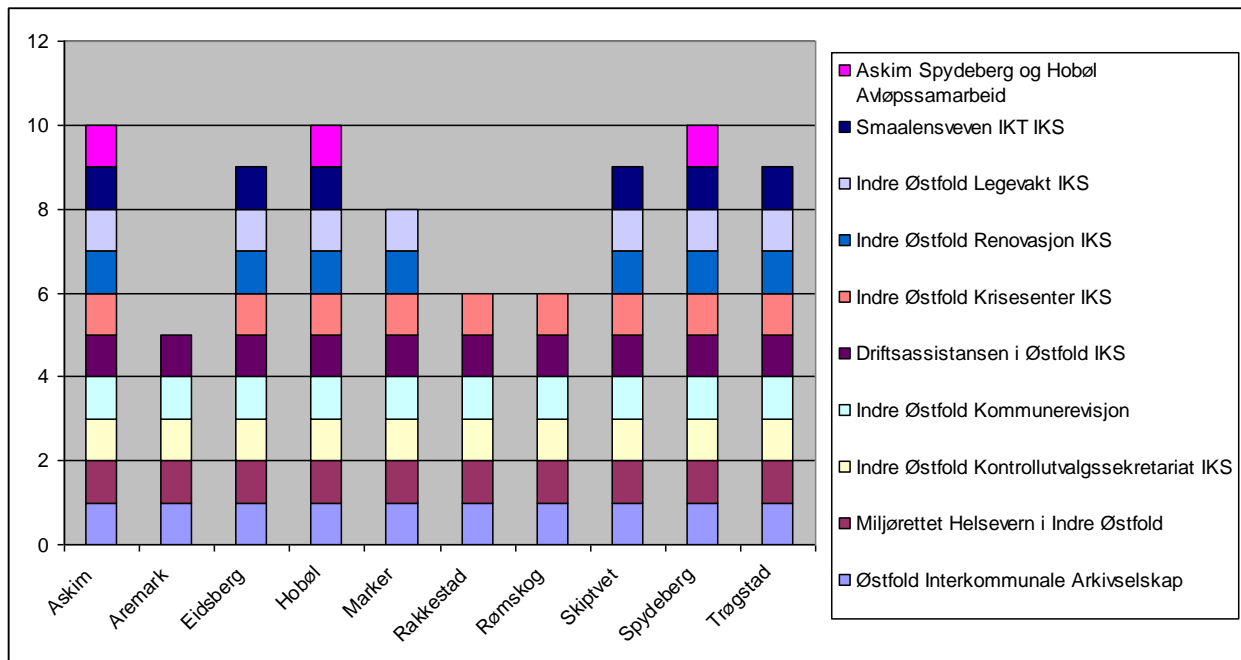
Stiftelsen er forskjellig fra aksjeselskapene og IKSene ved at den ikke har noen eiere. Stiftelsens formue eies av stiftelsen selv. Dermed blir det heller ikke betalt ut utbytte fra stiftelsen og oppretterne mister rådigheten over formuesverdien ved opprettelsen. Stiftelser har ingen medlemmer som gis rett til å være med å bestemme slik som i idrettslag, hjelpekorps og lignende. Stiftelsen har ingen generalforsamling eller årsmøte og er ikke demokratisk styrt. Etter stiftelsesloven § 2 må en stiftelse ha en formuesverdi og være opprettet ved en rettslig disposisjon (gave, testament osv.). Stiftelsens formål blir fastsatt ved opprettelsen, og adgangen til å endre dette i ettertid er begrenset.

Styret – stiftelsens øverste organ

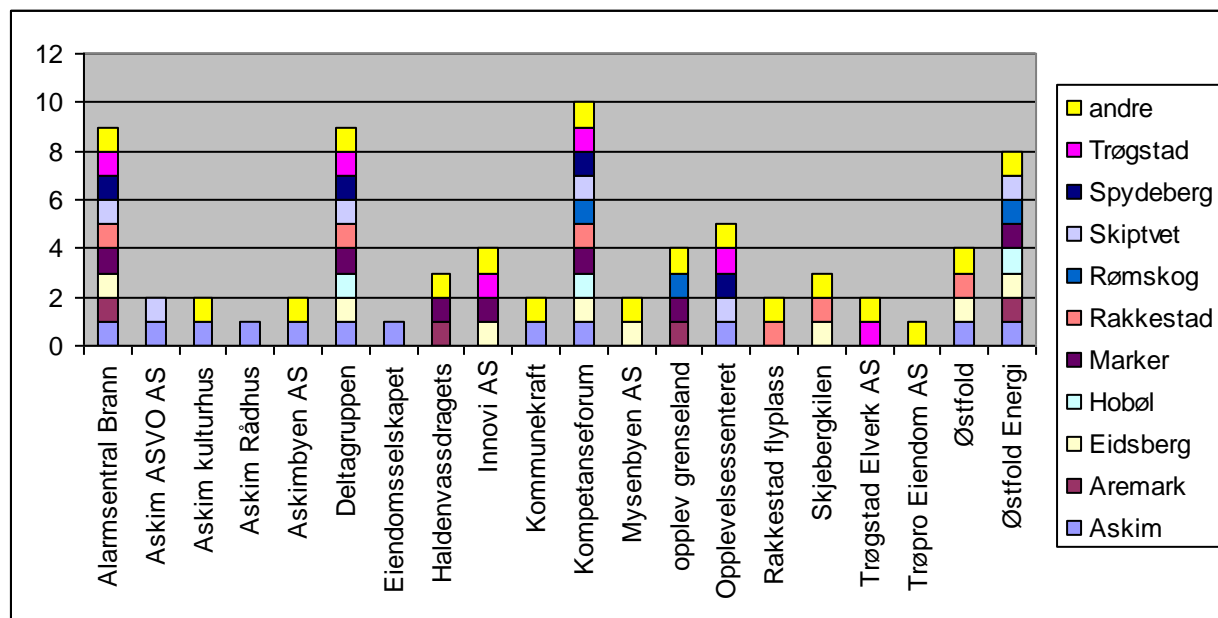
Stiftelser er pliktige å ha et styre som er stiftelsen øverste organ. Styrevervene er personlige og kan ikke overføres ved fullmakt. Hvis stiftelsen er næringsdrivende har de ansatte rett til representasjon i styret i saker som gjelder næringsvirksomheten. Styremedlemmene kan tilstås et rimelig vederlag i forhold til faktisk arbeidsmengde og ansvarsbyrde i stiftelsen. Det skal ifølge stiftelseslovens § 10 c) presiseres i vedtektene hvordan valg av styre skal skje.

IV. Selskapsoversikt

A. Selskaper organisert etter IKS-loven - fordelt på eierskap.



B. Selskaper organisert etter aksjeloven³



³ Oversikten er ikke 100% oppdatert

Oversikt selskap Indre Østfold

Alarmsentralen Brann Øst	AS	
Askim ASVO	AS	
Askim kulturhus	AS	
Askim og Omegn		
Boligbyggelag/AOBBL Eiendom AS	AS	
Askim Rådhus AS	AS	
Askimbyen AS	AS	
Deltagruppen AS	AS	
Kommunekraft AS	AS	
Kompetanseforum AS	AS	
Opplevelsessenteret Østfoldbadet	AS	
Rakkestad flyplass AS	AS	
Østfold Bedriftssenter AS	AS	
Østfold Energi	AS	
Haldenvassdragets Kanalseelskap as	AS	
Mysenbyen AS	AS	
Opplev Grenseland AS	AS	
Skjebergkilen Maina AS	AS	
Trøgstad Elverk AS	AS	
Trøgstad Produksjon AS	AS	
Trøpro Eiendom AS	AS	
Eiendomsselskapet Askim AS	AS	
Innovi	As	
AHSA		IKS
Driftsassistanse i Østfold		IKS
Indre Østfold Kommunerevisjon		IKS
Indre Østfold Kontrollutvalgsssekretariat		IKS
Indre Østfold krisesenter		IKS
Indre Østfold Legevakt		IKS

Indre Østfold Renovasjon	IKS
Miljørettet Helsevern i Indre Østfold	IKS
Smaalensveven IKT	IKS
Østfold interkommunale arkivselskap	IKS

Vedlegg 1

Sjekkliste for saksfremstilling/politisk vurdering ved interkommunalt samarbeid

1. Forvaltningsmyndighet og forholdet til særlovene.

Omfatter samarbeidet også vedtak i saker enkeltvedtak/myndighetsutøvelse?

Pr i dag er det kun kommunelovens §§ 28a-k som hjemler et slikt type samarbeid.

2. Formålet med virksomheten.

Hva er målsettingen med samarbeidet og hvilke antatte forventninger har en til gevinstene ved samarbeid. Dersom virksomheten skilles ut i et aksjeselskap og ikke har erverv som formål, skal dette tydeliggjøres i formålet. Risiko og forretningsområde skal tydeliggjøres.

3. Hvilke konsekvenser har utskillelsen for de ansatte?

Ved etablering av selvstendige rettssubjekter, trer arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse i kraft. Det kan eventuelt avtales ordninger som sikrer de ansatte fortrinnsrett til stillinger i egen kommune innenfor et gitt tidsrom.

4. Hva er kommunens rolle i fht tjenestene som skal utføres i samarbeidet?

Skal kommunen kjøpe tjenester fra samarbeidet og er dette innenfor regelverket om offentlig anskaffelser (evt egenregi)? Har kommunen tilsyns- og kontrollansvar overfor virksomheten? Hvordan skal skille mellom eier og kommunens rolle som kunde sikres for å unngå mistanke om rolleblanding og forfordeling.

9. Grad politisk styring og kontroll.

Er virksomheten av en slik art at politikerne ønsker større eller mindre grad av styring.

5. Lokalisering av hovedkontor/vertskommune

6. Skatt- og merverdiavgift.

Hvilke regler for skatt og mva trer i kraft ved de ulike selskapsformene ifht den aktuelle virksomheten.

7. Kostnadsnøkkel for eierskap

8. Et politisk vedtak skal følges av selskapsdokumentene.

Vedtaket om utskillelse av virksomhet til et interkommunalt selskap, må følges av de grunnleggende dokumenter for virksomheten (vedtekter, selskapsavtale, aksjonæravtale etc) og en angivelse av eventuell overføring av formuesmasse, samt retningslinjer for instruks for representant i eierorgan. I vedtektene/selskapsavtalen bør det også være tydelig hvorvidt selskapet utfører oppgaver etter egenregi eller er konkurranseeksponert.