

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn på kandidat: Magnus Ansnes Igeland

KOMMUNENES EIERSKAP

Hvordan kommuner på Helgeland utøver eierskap i selskap og foretak.

MUNICIPAL OWNERSHIP

How municipalities in Helgeland practice ownership in corporations and enterprises.

Dato: 21.05.2018

Totalt antall sider: 110

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på mitt MBA-studie. Oppgaven er på 30 stp. og ser på kommunene som eiere i selskap og foretak.

Problemstillingen i oppgaven er "hvordan er kommunene på Helgeland som eiere?" og kom som et resultat av en dreining i fokus fra styrer i offentlig eide selskap til eierne. Dreiningen kom etter at jeg tidlig innså at det var vanskelig å forstå styrene i offentlig eide selskap uten først å forstå eierne. Denne innsikten står ved lag etter at jeg nå er ferdig med denne oppgaven. Den opprinnelige nysgjerrigheten rundt selskapsstyring i offentlig eid virksomhet kom etter en diskusjon om "honorære verv" i styrer i offentlig eide selskaper. Honorære verv må her forstås som verv du får som takk for annen tjeneste eller som "plaster på såret" for noe annet du ikke ble tildelt. Slike tildelinger var vanligere før, forekommer fortsatt, men er på vei ut.

Jeg har løst denne oppgaven alene på tross av anbefalingene om gruppearbeid. Årsaken til at jeg valgte å jobbe alene var at valget stod mellom å være i en gruppe eller å skrive om et tema som interesserte meg. Det å skrive alene har vist seg mer utfordrende enn jeg så for meg.

Jeg ønsker å rette en stor takk til alle som har bidratt til denne oppgaven. Informantene har åpenhjertig delt av sin kunnskap og innsikt og ikke bare muliggjort denne oppgaven, men gjort den bedre ved å dra inn momenter jeg selv ikke har kommet på. Veileder Svern Are Jenssen fortjener en takk for sitt bidrag og for å ha holdt ut med meg. Arbeidsgiver skal ha takk for å ha latt meg gjennomføre studiet vel vitende om at det kom til å gå på bekostning av mitt daglige virke i perioder. Familien har støttet opp og bidratt når jeg har vært opptatt med oppgaven.

Sammendrag

"En første forutsetning for å utøve god eierstyring, er tilgang til relevant og tilstrekkelig informasjon om virksomhetene. Videre er de folkevalgtes kompetanse en viktig forutsetning. Folkevalgt styring er også et spørsmål om hvilke måter kommunene går frem for å sikre ivaretagelse av etikk, og om rutiner og midler for kontroll." (Bjørnsen, Klausen & Winsvold, 2015)s.136.

Kommunene eier et betydelig antall selskaper og foretak, og deltar i mange interkommunale selskap. For alle slike selskap og foretak er det ett eller flere kommunestyre som er eier eller en av eierne. Kontaktpunktet mellom selskapene og kommunestyret er den eller de som representerer eieren eller eierne i generalforsamling. Når eierrepresentanten møter i generalforsamlingen for (allmenn)aksjeselskap, eller i representantskapet i et interkommunalt selskap, bidrar vedkommende til beslutninger på vegne av kommunestyret. Kommunestyret har i sin tur fått sin tillit av innbyggerne i kommunen. Mange av de samme prinsippene som gjelder for selskap gjelder også for kommunale foretak, og de er derfor tatt med i oppgaven. Det som skiller kommunale foretak fra selskapene organisatorisk sett fra et eierskapsperspektiv er at det formelt er et samlet kommunestyre som er eierrepresentant, og ikke en enkelt representant.

Jeg har sett på hvordan kommuner er som eiere, og har studert kommunene på Helgeland fordi det er her jeg bor og fordi jeg kjenner til kommunene og næringslivet her. Oppgaven tar for seg eierskapsarbeidets formelle og uformelle sider og hvilke faktorer som påvirker arbeidet. Kommunene har generelt god kontroll på lovverk og forskrifter, men anbefalinger og veiledere oppfylles i mer varierende grad. Det er helt klart et spørsmål om tilgjengelige ressurser, men forskjeller ned på personnivå spiller inn. Tilgangen på kompetanse om eierstyring, eller utnyttelse og kontroll på tilgjengelig kompetanse kan være forskjellen på god eierstyring og eierstyring "på det jevne".

Administrasjonene i kommunene har en nøkkelrolle i eierstyringen og representerer kontinuiteten i eierskapsarbeidet. Folkevalgte organ kan ikke garantere sin tilstedeværelse lengre enn 4 år om gangen, selv om praksis viser at enkelte kommuner har samme politiske ledelse lenge. Administrasjonene tar ofte dette ansvaret, og har rimelig god kontroll på eierskapsporteføljen.

Samhandlingen mellom folkevalgte og administrasjon varierer noe i eierskapsproblemer, der eierrepresentanter i noen tilfeller ikke inkluderer verken administrasjon eller øvrige

folkevalgte. Det er min oppfatning at de fleste eierrepresentanter inkluderer andre, men ofte ikke alle, blant folkevalgte og/eller i administrasjon. Mange av kommunene mangler en eierskapsmelding og eierstrategier, slik at det er mangel på styringssignaler til de som utøver eierskap på vegne av kommunestyret. Det gir også utfordringer for administrasjonen som når de gjennomgår resultatene i selskap og foretak mangler et godt verktøy for vurdering av måloppnåelse.

Oppgaven baserer seg på dybdeintervju av representanter for folkevalgte, kommuneadministrasjon og selskapsstyre. Jeg har videre sett på protokoller fra møter i kommunestyrer, formannskap, og kontrollutvalg på Helgeland. Gjennomgangen av protokoller er gjort for alle kommunene i noe grad, men systematisk som grunnlag for statistikk for 6 av kommunene. Jeg har vært observatør på et eierskapsseminar i regi av HALD-kommunene, og gjennomgått eierskapsmeldinger. Det som presenteres videre i denne oppgaven er basert på funn fra intervjuene og mitt arbeid med offentlig tilgjengelige protokoller, meldinger og rapporter. Funn er vurdert opp mot tidligere forskning.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Innholdsfortegnelse	IV
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.3 Oppgavens struktur	4
2 Teoretiske momenter	5
2.1 Anbefalinger og rammeverk	5
2.1.1 Staten som eier	5
2.1.2 Kommunene som eier	7
2.1.3 Lover og rammeverk	8
2.2 Særskilte problemstillinger for kommuner som eiere	11
2.2.1 Intern struktur i kommunene	11
2.2.2 Spesielt om selskap og foretak eid av kommuner	11
2.2.3 Kontroll av eierskapsinteressene	12
2.2.4 Politikernes rolle	15
2.2.5 Administrasjonens rolle.....	16
2.2.6 Samhandling mellom politisk ledelse og administrasjonens eierskapsmiljø	17
2.2.7 Kompetanse i kommunene	18
2.3 Eierskapsutøvelsen	19
2.3.1 Eierstrategier og eierskapsmeldinger	19
2.3.2 Eierorgan og eierrepresentanter i eiermøter/generalforsamling	21
2.3.3 Aktive politikere som styrerepresentanter	21
2.3.4 Eiermøter	22
2.3.5 Habilitet	23
2.3.6 Selskapsstyrenes ansvar	24
2.4 Oppsummering	25
3 Metode.....	27
3.1 Metodiske tilnærminger.....	27
3.2 Valg av Metode	27
3.2.1 Kvalitative design.....	27
3.3 Datainnsamling	29
3.3.1 Primærdata	29
3.3.2 Sekundærdata	33
3.3.3 Dataanalyse	34
3.3.4 Datamaterialets kvalitet og evaluering	35
3.4 Etisk, Taushetsplikt	36
4 Analyse.....	38
4.1 Hvordan er kommunene som eiere?	38
4.2 Hvordan ivaretar kommunene sine plikter og ansvar som eiere?.....	38
4.2.1 Formannskap og Kommunestyre	39
4.2.2 Rapportering og kontroll	43
4.2.3 Administrasjonen og administrasjonssjefens ansvar	45
4.3 Kompetanse for god eierstyring	46
4.3.1 Politikere, behov og kompetanseheving.....	47
4.3.2 Politikere, tilpasninger til kompetansen	49
4.3.3 Administrasjon, Eierskapsmiljø og kompetanse	51
4.4 Hvordan samhandler administrasjonen og politisk ledelse i eierskapsproblemer?	51

4.4.1	Administrasjonen og administrasjonssjefens forventninger til politikerne	52
4.4.2	Politikernes forventninger til administrasjonen	53
4.5	Hvordan forholder kommunene seg til selskaper de er eiere i?	53
4.5.1	Habilitet og aktive politikere som styremedlemmer	55
4.5.2	Eiermøter, generalforsamling, representantskap og uformelle møter	56
4.5.3	Eierskapsmeldinger og selskapsstrategi	56
4.5.4	Samfunnsoppdrag og ringvirkninger	58
5	Drøfting av funn	60
5.1	Hvordan ivaretar kommunene sine plikter og ansvar som eiere?	60
5.2	Har kommunene kompetansen som skal til for god eierstyring?	62
5.3	Hvordan samhandler administrasjonen og politisk ledelse i eierskaps spørsmål?	64
5.4	Hvordan forholder kommunen seg til selskaper de er eiere i?	66
5.5	Oppsummering og anbefalinger	68
	Litteraturliste	70

Vedlegg

Vedlegg 1.	Regneark saker i kommunestyre og formannskap i 6 kommuner 2016	V-1
Vedlegg 2.	Intervjuguide Kommunens representanter	V-5
Vedlegg 3.	Intervjuguide styrerepresentanter	V-8
Vedlegg 4.	KS anbefalinger om eierstyring selskapsledelse og kontroll (KS2015)	V-9

Figurer

Figur 1	Saksfordeling mellom formannskap og kommunestyre 2016	41
Figur 2	Prosentvis fordeling av møter og saker for 6 kommuner på Helgeland	42

1 **Innledning**

Det offentlige Norge eier en betydelig andel av norske selskaper. I 2010 ble 27% av verdiskapningen i Norge gjort i selskaper der det offentlige var største eier (Gjermund Grimsby, 2012). *"Statens eierskap forvaltes av 10 (pr. 1.1.2017 er det 12 dep., red.anm.) forskjellige departementer, og flere av disse (...) har egne eierskapsavdelinger som ivaretar eierstyringen av sine selskap. (...) Eierskapsmiljøet i NFD (Nærings- og fiskeridepartementet, red.anm.) er med sine 30 ansatte et av de største og mest kompetente i Norge"* (Breiby & Standal, 2015) s.23. Norge består i skrivende stund av 426 kommuner som i likhet med staten er eiere og skal forvalte sitt eierskap. Oslo kommune hadde pr. 1.1.2016 658.390 innbyggere og Utsira hadde samtidig 200 innbyggere. Uten å gå spesifikt inn på hvordan disse to kommunene løser sine oppgaver, kan vi tenke oss at befolkningstallet, sammen med volumet av kommunens eierskap, vil påvirke hvor store ressurser som kan benyttes til håndtering av eierskapene.

1.1 **Bakgrunn for oppgaven**

I forbindelse med mitt engasjement i fagforeningen NITO i Helgeland Kraft fikk jeg for første gang delta i et selskapsstyre. Først gjennom at jeg kom inn som ansatterepresentant i bedriftsforsamlingen, og senere som vara til styret. Etter hvert som jeg lærte mer om styrearbeid, ble jeg nysgjerrig på hvordan det offentlige håndterte sitt eierskap. Det offentlige i denne sammenhengen er staten, fylkeskommunen, eller kommunen som eier eller medeier.

Statens eierskap forvaltes av 12 departement, og har heltidsansatte til å håndtere eierskap i de 74 selskapene staten har direkte eierskap i. Hvert år gir Nærings- og fiskeridepartementet ut en Eiermelding der de oppsummerer eierskapet for året som gikk. Eierskapsmeldingen for 2016 (NFD, 2017) tar i kapittelet "Eierstyring" for seg statens overordnede prinsipper for eierskapsutøvelse. Eiermeldingen sammen med artikkelen "statens eierskap" (NFD II, 2017) og stortingsmelding 27, 2013-2014, om "Et mangfoldig og verdiskapende eierskap" (NFD, 2014) er anbefalt lesestoff om tema og nyttig som kontekst for denne oppgaven. Staten deler sine selskaper i 4 kategorier der 1-3 er selskaper med primært finansielle målsetninger. I kategori 4 finner vi selskapene som har sektorpolitiske mål. Eksempel på slike selskaper er Avinor, Vinmonopolet, Trøndelag teater og Statskog. Blant de 43 selskapene i kategori 4 finner vi og de 4 regionale helseforetakene. Det kan være interessant å merke seg at selskapene i kategori 4 som regel ikke har avkastningsmål og mange er avhengige av tilskudd/overføringer fra staten. Staten forventer effektiv drift og følger dette opp i

eierdialogen. (NFD II, 2017). Statens eierskap kan være en nyttig inspirasjonskilde når kommunene skal utøve sitt eierskap.

Kommunene og fylkeskommunene er for det meste underlagt de samme rammene for eierskap, men skiller seg noe fra staten som eier. Kommunene har i likhet med Staten både selskaper der målsetningen med eierskapet er finansiell, og selskaper der målsetningen er en annen. I 2014 var det nesten 2500 AS og nesten 400 IKS i kommunalt eierskap i Norge (Breiby & Standal, 2015)s.22. Det finnes ingen lett tilgjengelig oversikt over hvor mange av de kommunalt eide selskapene som i større eller mindre grad har rene finansielle mål som grunnlag for sin virksomhet, men mye tyder på at majoriteten av selskapene kommer inn under statens definisjon av kategori 4. Mange av de selskapene som er etablert og drevet av norske kommuner, er født ut av et behov for å løse en konkret oppgave og/eller et behov for tydelig å skille disse oppgavene fra den daglige driften. Breiby og Standal (2015) s.35 refererer i sin bok til Hol kommune som deler sine selskaper inn i to kategorier.

- *Finansielt motivert eierskap, der hovedformålet med eierskapet er å oppnå økonomiske resultater (...)*
- *Politisk motivert eierskap, der formålet med eierskapet er å ivareta eller utføre politiske kjerneoppgaver under politisk ansvar eller å posisjonere kommunen (...)*

Uavhengig av om eierskapet er finansielt eller politisk motivert så må kommunene føre tilsyn med sitt eierskap, og vurdere i hvilken grad selskapene oppfyller sine formål eller når sine mål. *"Først når eieren vet hva som eies, både med hensyn til verdi og den forretningsmessige driften, og vet hvorfor det eies, kan det stilles forventninger og resultatkrav til styret"*. (Breiby & Standal, 2015)s.34.

Kommunenes eierskapsorgan består for det meste av folkevalgte. Det er kommunestyrene som er den formelle eieren i selskapene og kommunestyrenes representant i generalforsamlingen skal speile kommunestyrets samlede (flertallets) beslutning (KS, 2010). Tilnærmet alle folkevalgte går gjennom en folkevalgtopplæring, hvor de er innom temaet eierskap. Det er ofte slik at folkevalgte har begrenset med tid til å sette seg inn i kommunenes eierskap, og noen kommuner har en ganske omfattende eierskapsportefølje.

Helgeland med sine 19 kommuner består pr. 1.1.2016 av 84.864 innbyggere (SSB) som gir et snitt på 4.467 innbyggere pr. kommune. Blant Norges kommuner er det 223 kommuner med flere og 205 kommuner med færre innbyggere enn snittet på Helgeland. Jeg har ikke belegg

for å påstå at Helgeland utgjør et snitt for kommunene i resten av landet, men det er overveiende sannsynlig at mange kommuner i landet er sammenlignbare.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Jeg har et ønske om å se på hvordan det offentlige, avgrenset til kommunene, håndterer rollen som eier. Det foreligger et ideal om at alle i et kommunestyre skal involveres i eierskapet, og at informasjonen når alle. Staten driver aktiv forvaltning av sine selskaper og det ligger en forventning om at kommunene skal søke å gjøre det samme. Jeg ser, og det har blitt uttalt at kommunene ofte har en passiv rolle i forhold til sitt eierskap og at representantene ofte ikke forstår sin rolle. For å få et bedre innblikk i hvordan kommunalt eierskap håndteres lokalt i mitt nærområde Helgeland, og hvilke faktorer som i størst grad påvirker dette, har jeg laget følgende problemstilling:

❖ Hvordan er kommunene på Helgeland som eiere?

Kommunalt eierskap forstås i denne oppgaven som det at en kommune eier, eller er medeier i, et selskap eller et foretak. Jeg har valgt å ta med momenter fra eierskap i Aksjeselskap (AS), i interkommunale selskap (IKS) og i kommunale foretak (KF). Det er de vanligste selskapsformene for kommunene på Helgeland.

For å belyse temaet har jeg delt opp i 4 forskningsspørsmål.

Det første går på det formelle. Organiseringen av kommunene. Hvilket ansvar politikere og administrasjon har. Hvilke lovverk er aktuelle og hvordan lovene og forskriftene påvirker eierstyringen.

• Hvordan ivaretar kommunen sine plikter og sitt ansvar som eiere?

Videre ønsker jeg å se på behov for kompetanse og opplæring blant de som er formelle eiere og de som representerer kommune som eierrepresentanter. Jeg ønsker også å se hvilken støtte de har i kommunens administrasjon.

• Har kommunene kompetansen som skal til?

Kommunens eierrepresentanter representerer sitt kommunestyre i generalforsamlinger, bedriftsforsamlinger og representantskap. Jeg vil se på hvilke møter eierrepresentantene

prioriterer, hvilke rutiner det er for dette, hvilken dialog det er med kommunestyre i forkant og etterkant av slike møter. Hvilke rutiner kommunene har for gjennomgang av selskapene de er eiere i.

- *Hvordan forholder kommunene seg til selskaper de er eiere og medeiere i?*

Jeg ønsker et innblikk i forholdet mellom administrasjon og politisk nivå i kommunene. Hvilke forventninger har politikerne til administrasjonen og hvilke forventninger har administrasjonen til Politikerne.

- *Hvordan samhandler administrasjon og politisk ledelse i eierskapsspørsmål?*

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt i 5 kapitler:

1. Innledning: Her presenteres bakgrunn og problemstilling.
2. Teoretiske momenter: Her har jeg gått gjennom litteratur, tidligere forskning, lovverk og forskrifter og presenterer det som er relevant for oppgaven i dette kapitlet. Målet er å skape en kontekst og et rammeverk for bedre å forstå problemstillingen.
3. Metode: Her presenterer jeg framgangsmåten for arbeidet med oppgaven.
4. Analyse: Her presenterer jeg de funn jeg her gjort og vurderer dette opp mot tidligere forskning, anbefalinger, litteratur og regelverk.
5. Drøfting av funn: Her oppsummerer jeg funnene, og presenterer mine tanker rundt disse.

2 Teoretiske momenter

Dette kapittelet fokuserer på tidligere publisert materiale som er av relevans for studien. I dette inngår lovverk, forskning, bøker, veiledere og relevante teorier. Målet er at dette skal sette det videre arbeidet i en kontekst og være referansekunnskap eller bakgrunnskunnskap for forskningen i studien og forankring av denne. Resultatene skal sammenlignes med tidligere forskning og vurderes opp mot relevante teorier og lovverk.

2.1 Anbefalinger og rammeverk

Det finnes klare og tydelige veiledere og anbefalinger på hvordan eierskapsarbeidet i kommunene skal foregå. Selv om det i de fleste av disse finnes rom for tolkning, er hovedlinjene tydelige. Det å være eier medfører at en håndterer selskaper og foretak som i sin tur er styrt av lovverk, forskrifter og egne regelverk. Det er summen av alle bestemmelsene sammen med anbefalingene som skaper konteksten selskapene opererer i. Jeg søker ikke gjennom denne oppgaven å drive noen form for lovlighetsvurdering av kommunenes virksomhet, men lovverk kan være viktig for å forstå kommunenes handlinger. De 19 anbefalingene fra KS (KS, 2010) og 21 i den oppdaterte versjonen (KS, 2015) om kommunalt eierskap er kjent av kommunene, og er derfor et godt grunnlag å debattere rundt. Den oppdaterte versjonen er vedlagt oppgaven i sin helhet (vedlegg 4.)

2.1.1 Staten som eier

"OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises" (OECD, 2015). Første utgaven av disse retningslinjene kom i 2005, og denne utgaven gjennomgikk en oppdatering i 2015. OECDs retningslinjer er laget for å sikre at statlig eide selskaper skal ha de beste forutsetninger for å kunne drive så effektivt, transparent og forsvarlig som mulig. Det er den anerkjente internasjonale standarden for hvordan stater skal drive sitt eierskap. OECDs retningslinjer er grunnlaget for statens eierskapsutøvelse, og er svært relevant for kommunalt og fylkeskommunalt eierskap. Retningslinjene er likevel ikke hensiktsmessig som innfallsporten til temaet, men mer som utdypende og viderekommende litteratur.

"Statens eierskapsutøvelse" (NFD II, 2017) oppsummerer statens prinsipper for et godt eierskap og baserer seg på "St.mld. 27 Et mangfoldig og verdiskapende eierskap" (NFD, 2014). Statens eierskapsutøvelse er en god introduksjon til eierprinsipper som er relevante å ta med seg inn i kommunalt eierskap. Det er spesielt det som er skrevet om operasjonalisering av statens eierskapsutøvelse gjennom følgende punkt som er av størst relevans for kommunene som eiere, fra NFD II (2017):

1. Egnert styresammensetning
2. God selskapsstyring
3. Effektiv kapitalstruktur og riktig utbytte
4. Samfunnsansvar og bærekraft integrert i virksomheten
5. Åpenhet og god rapportering

NFD (2014) ser på staten som eier, gjør vurderinger av hva staten bør eie og hvordan eierskapet skal utøves. Kapittel 8 "hvordan staten bør eie" inneholder svært mye som er direkte overførbart til kommunalt eierskap og er svært nyttig kunnskap kommunenes eierinteresser skal forvaltes, spesielt vil jeg trekke frem de 10 punktene i statens prinsipper for god eierstyring, NFD (2014)s.67:

1. Aksjeeiere skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamling.
4. Styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, staten stiller forventninger til selskapets resultater.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset selskapets formål og situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
8. Styret bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluere sin virksomhet.
9. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapet og fremstår som rimelige.
10. Selskapet skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar.

Kapittel 9 "Gjennomgang av statens direkte eierinteresser" tar for seg statens eierskap i de enkelte selskapet og oppsummerer selskapets formål, selskapets virksomhet og statens mål med eierskapet. Kommunene er anbefalt å utarbeide egne eierskapsmeldinger, og kapittel 9 kan være nyttig inspirasjon til hvordan dette kan løses. Gjennomgangen er konkret, lettfattelig, presis og gir tydelige signaler. Hvert selskap presenteres her med:

- Selskapsinformasjon og nøkkeltall
- Selskapets formål

- Selskapets virksomhet
- Mål med eierskapet

2.1.2 Kommunene som eier

KS, Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (KS, 2015). Erstatte versjon fra 2010 (KS, 2010). Begge versjonene er benyttet i denne oppgaven fordi jeg ikke ble oppmerksom på den oppdaterte versjonen før godt ut i prosessen. Essensen i anbefalingene skiller seg lite fra hverandre. Den nyeste utgaven er klart lettere å forstå og det er gjort et betydelig ryddearbeid. Anbefalingene er en oppskrift på hvordan kommunene kan utøve sitt eierskap på en god og ryddig måte. Anbefalingen er skrevet 15 sider tekst, men arbeidet som kreves for å oppfylle kriteriene i anbefalingene har vist seg såpass omfattende at mange kommuner (antall ukjent) ennå ikke har på plass en eierskapsmelding. Jeg har i arbeidet med denne oppgaven lagt KS anbefalinger til grunn når jeg har sett på hvordan kommunene på Helgeland løser eierskapskabelen. Dokumentet er vedlagt dette dokumentet i sin helhet (Vedlegg 4), og jeg anbefaler en gjennomgang av dokumentet før leseren går videre. Her følger en oversikt over punktene i anbefalingen:

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2. Vurdering og valg av selskapsform
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
4. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
5. Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter
6. Eiermøter
7. Eierorganets sammensetning og funksjon
8. Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter
9. Sammensetningen av styret
10. Valgkomite og styreutnevnelser
11. Kjønnsmessig balanse i styrene
12. Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene
13. Styresammensetning i konsernmodell
14. Oppnevning av vararepresentanter
15. Habilitetsvurderinger
16. Godtgjøring av styreverk
17. Registrering av styreverk
18. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter

19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer
20. Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll

2.1.3 Lover og rammeverk

Jeg ønsker å gi et innblikk i de lovene som har størst innvirkning på kommunenes eierskapsutøvelse. Kommunene som eiere må forholde seg til de lover og til det rammeverket som også andre eiere må forholde seg til. Det offentlige har i tillegg til dette lover, forskrifter og anbefalinger som en privat eier ikke trenger å forholde seg til. Aksjeloven, Allmennaksjeloven, Regnskapsloven og Straffeloven gjelder for alle.

LOV: Aksjeloven, (asl) (asl-LOV-1997-06-13-44). I et aksjeselskap (AS) har eierne av aksjer et ansvar som begrenser seg til innskutt aksjekapital. Aksjeloven gir eierne *rettigheter* til å delta i en generalforsamling og/eller bedriftsforsamling, og på den måten utøve sitt eierskap. I forbindelse med utøvelse av sitt eierskap er det viktig å vite at de aller fleste beslutninger som kan tas på en generalforsamling (inkludert vedtektsendring) tas på bakgrunn av andel av de aksjene som faktisk er representert med sine eiere eller eiers representant med fullmakt på generalforsamlingen. NB! Stemmerettsbegrensning kan forekomme, og har vært benyttet på Helgeland for Helgeland Kraft AS for at store eiere ikke skal bli for dominante. Dette avvikles fra Juni 2018 i forbindelse med konsernetablering. Stemmerettsbegrensning begrenser en eiers mulighet til å påvirke til en satt grense selv om eieren sitter på større eierandel.

LOV: Allmennaksjeloven, (asal) (asal-LOV-1997-06-13-45). For kommunene på Helgeland kommer kapittel 6, del 4 om bedriftsforsamling til anvendelse der den er gyldig for AS med bedriftsforsamling. På Helgeland er Brønnøy kommune med sin aksjepost på 1,02% i Torghatten ASA den eneste av kommunene med mer enn 0,15% av aksjene i et allmennaksjeselskap. Jeg velger derfor i det videre arbeidet å se bort fra eierskap i ASA.

Regnskapsloven (rskl) (rskl-LOV-1998-07-17-56). Selskaper kommunene eier er på lik linje med andre selskaper underlagt regnskapsloven. Kontrollutvalg som skal vurdere forvaltningen og revisjonen av selskapene vil være avhengige av å kjenne regnskapsloven eller tilknytte seg kunnskap om denne i sitt virke. Det er verdt å merke seg at Interkommunale selskap forholder seg til egen forskrift for årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskap (FOR-1999-12-17-1568) med tillegg eller alternativer til årsberetningen. IKS kan ha en selskapsavtale som sier at kommunale regnskapsprinsipper skal følges i stedet for

regnskapsloven jfr. §27 i *Lov om interkommunale selskap* (intkomsel-LOV-1999-01-29-6). Forskriften (FOR-1999-12-17-1568) gjelder fortsatt.

Straffeloven (strl-LOV-2005-05-20-28). Kapittel 30 i straffeloven omhandler diverse økonomisk kriminalitet, og selv om det er langt mellom hver gang vi hører om korrupsjon i kommunestyre så kan det likevel forekomme. Både politisk ledelse og administrasjonen fatter vedtak som har stor økonomisk betydning, eller på andre måter har betydelig innvirkning på befolkningen og enkeltpersoner. Det er derfor viktig at beslutninger som tas ikke blir tatt på bakgrunn av gjentjenester eller forventning om personlig vinning som resultat av aktuelt vedtak.

LOV: Lov om interkommunale selskaper, (intkomsel) (intkomsel-LOV-1999-01-29-6). IKS-er kan bare eies av kommuner og fylkeskommuner. I motsetning til Aksjeselskap hefter deltakerne fullt ut for selskapet og dets forpliktelser. Videre har IKS-er et representantskap, som representerer eierne istedenfor generalforsamling. Det er representantskapet som setter styret. I og med at eierne hefter for hele selskapets forpliktelser har loven ansvarliggjort styret og ledelsen gjennom § 22, hvor det står å lese: "*Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.*"

- ANBEFALING: KS, Introduksjonshefte, Formelt interkommunalt samarbeid (KS, 2013). Enten det er i forbindelse med opprettelse av nye selskaper eller drift av eksisterende, så kan denne introduksjonen være nyttig. Tema for introheftet er samarbeid mellom flere kommuner, og er ikke alene egnet som veileder i forbindelse med selskaper som skal dekke kun en kommune. Den kan likevel, også der, fungere som supplement til andre veiledere.

LOV: Kommuneloven (koml) (koml-LOV-1992-09-25-107). Kommuneloven tar i kapittel 11 for seg kommunale (og fylkeskommunale) foretak. Kommunale foretak (KF) er ikke selvstendige rettssubjekt, de er eid av kommunene og skal ha et styre som er direkte underlagt kommunestyret. Administrasjonssjefen har ingen instruksjonsmyndighet over selskapet og dets ledelse, men kan kreve iverksettelsen av saker utsatt til de er behandlet av kommunestyret. Administrasjonssjefen har også rett til å uttale seg om saker som skal behandles av kommunestyret før styret i foretaket treffer vedtak om denne. I kapittel 12 om "Internt tilsyn og kontroll. Revisjon" omtaler kommuneloven kommunestyrenes (og fylkestingenes) tilsynsansvar, kontrollutvalg, og revisjon.

- VEILEDER: Kontrollutvalgsboken (KMdep, 2015). Kontrollutvalgsbokens kapittel 8 og 9 tar for seg selskapskontroll og regnskapsrevisjon. Kontrollutvalg skal påse at det føres betryggende tilsyn med eierstyringen og eierskapet i selskaper. Det vil si at de skal få satt opp plan for revisjon, påse at den blir fulgt opp, og selv følge opp den eller de som utfører revisjonen på vegne av kontrollutvalget. Det finnes ingen formelle kunnskapskrav til medlemmer av kontrollutvalg, men det forutsettes at det settes av midler til kompetanseheving. Det er viktig å huske at mandatene til kontrollutvalgene ikke er å revidere eller vurdere, men å passe på at det gjennomføres revisjoner og kontroller.
- FORSKRIFT: Forskrift om budsjett mv., kommunale foretak. (FOR-2006-08-24-1033). Legger retningslinjene for hvordan kommunale og fylkeskommunale foretak skal utføre budsjett og årsregnskap. Regnskapsloven (rskl-LOV-1998-07-17-56) gjelder ikke for KF, men regnskapslovens prinsipper for oppstilling av resultatregnskap skal gjelde for foretak som driver næringsvirksomhet jfr. §19 i forskriften (FOR-2006-08-24-1033).

LOV: Offentleglova (offl) (offl-LOV-2006-05-19-16). Offentleglova sin §3 Hovedregelen sier: "Saksdokument, journaler og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn (...)" Lovens §2 forteller oss at den gjelder for selvstendige rettssubjekter der det offentlige har eierandel som gir rett til mer enn halvparten av stemmene, eller rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i selvstendige rettssubjekt. Dersom rettssubjektet hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med, og på samme vilkår som private gjelder loven likevel ikke. Kapittel 3 i loven omtaler mer konkrete unntakene fra innsynsretten.

Forvaltningsloven (fv1) (fv1-LOV-1967-02-10). Loven gjelder for "*den virksomhet som drives av forvaltningsorganer (...)* Som forvaltningsorgan regnes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune. Private rettssubjekter regnes som forvaltningsorgan i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift." Forvaltningsloven er rammeverket rundt behandlingen av saker i blant annet kommunenes administrasjon og kommunestyrene som er interessante i denne oppgavens sammenheng. Det er spesielt "Kapittel II. Om ugildhet", som tar for seg habilitet, som har vært gjenstand for oppmerksomhet i større grad nå enn før.

2.2 Særskilte problemstillinger for kommuner som eiere

Organiseringen av kommunene i et eierskapsperspektiv skiller seg fra enkeltpersoner og selskap som eiere på flere punkter. Kommuner som eiere innebærer en del begrensninger i forhold til sikkerhetsstillelse, men åpner også for andre eierformer, som er spesiell for kommuner (og fylkeskommuner).

2.2.1 Intern struktur i kommunene

Organiseringen av kommunene er fundamentert i kommuneloven (koml-LOV-1992-09-25-107). Kommunene er organisert med et folkevalgt styre som består av kommunestyre ledet av ordføreren på topp. Underlagt kommunestyret finner vi formannskapet som også er ledet av ordfører, og hvor ordfører og varaordfører er faste medlemmer. Kontrollutvalget er et fristilt organ med minst tre medlemmer hvorav minst ett skal være medlem av kommunestyret. (FOR-2004-06-15-905). Jeg kommer tilbake til kontrollutvalget senere i oppgaven.

Kommunestyret organiserer normalt deler av forvaltningen i utvalg, men antall og hvilke oppgaver varierer fra kommune til kommune. Når det gjelder eierskapsforvaltningen er denne ofte forbeholdt noen få, gjerne formannskap og ordfører. Dette på tross av at det er det samlede kommunestyre som står ansvarlig for eierskapspolitikken (Bjørnsen et al., 2015).

Kommuneadministrasjonen ledes av administrasjonssjef og er direkte underlagt de folkevalgte organene. Administrasjonssjefens viktigste rolle er å sørge for at saker som skal behandles av folkevalgte organ er godt nok utredet, og å iverksette vedtak fattet av folkevalgte organ (koml-LOV-1992-09-25-107). Organiseringen av kommuneadministrasjon varierer fra kommune til kommune, men felles er at det er administrasjonssjefen som er øverste leder og det formelle bindeleddet mellom politikere og administrasjon.

Saker som skal opp for kommunestyre, formannskap eller begge har som et resultat av nødvendig saksgang ofte lengre behandlingstid enn i det private. Administrasjonssjefen skal ha tid til å forberede sak, politikere skal ha tid til gjennomlesing, og kommunestyrene møtes til faste tider.

2.2.2 Spesielt om selskap og foretak eid av kommuner

Aksjeselskap (AS) har en eller flere eiere der eiernes ansvar og risiko er begrenset til aksjekapitalen de setter inn i selskapet. Eierne har rett til å møte i generalforsamling en gang i året, og skal sørge for at selskapet får et styre. Det er styret som har det øverste ansvaret i selskap, og skal sørge for forsvarlig organisering, kontroll og instruksjoner til daglig ledelse. (asl-LOV-1997-06-13-44). Aksjeselskap er selvstendige rettssubjekter. Det er kommunestyret som

er den formelle eieren i et aksjeselskap, og i motsetning til private eiere kan ikke kommunene stille sikkerhet for lån eller garantier i selskapet. Aksjeselskaper med det offentlige som største eier og som ikke konkurrerer med andre selskaper er omfattet av både offentleglova (offl-LOV-2006-05-19-16) og anskaffelsesloven (LOV-2016-06-17-73)

Interkommunale selskap (IKS) er eid av flere kommuner (fylkeskommuner kan delta på lik linje), Det er ikke mulig for andre aktører å inneha eierskap. Interkommunale selskap har mange likhetstrekk med aksjeselskap og styret har tilsvarende ansvar. Forskjellen er krav om en selskapsavtale der AS har stiftelsesdokument, og at generalforsamlingen er erstattet med et representantskap som skal bestå av minst en representant fra hver eierkommune i IKS-et. Videre vil deltagere i et IKS hefte ubegrenset for selskapet i motsetning til i AS der eierne ikke hefter for mer enn aksjekapitalen (intkomsel-LOV-1999-01-29-6). Ofte lar kommunene seg representere av ordfører i representantskap.

Kommunale foretak (KF) er regulert av kommuneloven (koml-LOV-1992-09-25-107) og er en del av kommunens virksomhet. Styrets oppgaver og ansvar er på linje med styre i AS og IKS i motsetning til AS og IKS er ikke KF selsstendige rettssubjekt, da de er direkte underlagt kommunestyret. Kommunale foretak er fristilt fra kommunens øvrige virksomhet og administrasjonssjefens myndighet er begrenset til rett til å uttale seg om saker som skal til behandling i kommunestyret, og å kreve iverksettelse av saker utsatt til kommunestyret har behandlet dem.

2.2.3 Kontroll av eierskapsinteressene

"Når kommunane blir pålagde ei oppgåve i lov, har dei ansvar for å løyse oppgåva i tråd med dei reglane som gjeld. Det er sjølvsagt at kommunane ser til at oppgåva blir løyst, og at reglane blir følgde. Kommunane har med andre ord plikt til å halde orden i eige hus" (KRdep, 2012)s.99. Egenkontroll i kommunene er det kommunene gjør eller skal gjøre for å påse at deres egen virksomhet og forvaltning er i henhold til gjeldende lovverk, regelverk, egne prosedyrer og egne mål m.m. Egenkontrollen omfatter også vurderinger av hvordan kommunene (eller fylkeskommunene) drifter, om tilbudene er gode nok, og hvordan kommunene forvalter sine ressurser.

Hva som kontrolleres eller hva det er behov for å kontrollere og hvor ofte vil variere fra kommune til kommune. Det anbefales at kontrollarbeidet er tilpasset omgivelsene og at det er fundamentert i overordnede risikoanalyser (KRdep, 2009).

De delene av egenkontrollen som er av interesse for denne oppgaven begrenser seg til kontrollen kommunene fører med selskapene og foretakene de deltar i, og med eierskapsarbeidet. Det viktigste verktøyet kommunestyret har for å ivareta kontroll med egen forvaltning av og eierskap i selskaper og foretak er kontrollutvalget.

Kontrollutvalg, dets ansvar og oppgaver, og regler om saksbehandling m.m. er regulert av "Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner" (FOR-2004-06-15-905). Forskriften er hjemlet i kommunelovens §77 (koml-LOV-1992-09-25-107). Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt ut veileder til forskriften, "Kontrollutvalgsboken" (KMdep, 2015) hvor det gis tydelige føringer og anbefalinger for hvordan kontrollutvalgsarbeidet skal og bør organiseres og gjennomføres.

Kontrollutvalg i en kommune skal ha minst tre medlemmer, hvorav minst ett kommunestyremedlem. Utvalgets leder og nestleder har møte- og talerett i kommunestyret (FOR-2004-06-15-905) §2. *"Kommunestyret eller fylkestinget skal sørge for at kontrollutvalget har sekretariatsbistand som til enhver tid tilfredsstiller utvalgets behov. Sekretariatet skal påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt. Sekretariatet skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon og av den eller de som utfører revisjon for kommunen eller fylkeskommunen."*(FOR-2004-06-15-905)§20.

"(...) Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper osv. Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeide til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkesting, skal den ha vært lagt fram for administrasjonssjefen" (KMdep, 2015) s.11.

Kontrollutvalgene skal sørge for at det blir gjort en overordnet analyse av kommunens virksomhet. Analysen skal være et grunnlag for prioritering av kontrollutvalgets arbeid, og må se på hvilke områder det knytter seg størst risiko til, og hvilke områder som er mest vesentlig. Kontrollutvalgsboken gir noen eksempler på momenter til risikovurdering, men det er rimelig åpent for de som gjennomfører analysen selv å velge metode og momenter. Veilederen legger opp til en vurdering av vesentlighet basert på en matrise med konsekvenser ved avvik fra måloppnåelse, regelverk og politiske vedtak (KMdep, 2015). NKRF (Norges kommunerevisorforbund) har tatt med "sannsynlighet" som faktor sammen med konsekvens for å vurdere risiko og videre vurdere vesentlighet (NKRF, 2010). Sannsynlighet som vurderingskriterium forhindrer "feilaktig" valg av områder for kontrollutvalgenes innsats.

Områder med svært høy sannsynlighet bør i mange tilfeller prioriteres fremfor områder med svært lav sannsynlighet selv om konsekvensen er mindre.

Kontrollutvalget skal minst en gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter konstituering av kommunestyre/fylkesting utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon og for selskapskontroll (FOR-2004-06-15-905). Planene skal basere seg på "overordnet analyse".

Forvaltningsrevisjon gjennomføres i regi av kontrollutvalg: *"gjennom forvaltningsrevisjon undersøker kontrollutvalget om kommunen etterlever regelverk, når fastsatte mål, og om ressursene forvaltes på en effektiv måte (...). I regelverket blir forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger"* (KMdep, 2015) s.50. Alle forvaltningsrevisjoner skal være tilgjengelig i forvaltningsrevisjonsregisteret på www.nkrf.no. Forvaltningsrevisjon skal utføres av kvalifisert og godkjent revisor. Kommunale foretak blir kun underlagt forvaltningskontrollen, da de er heleide av en kommune.

Selskapskontroll gjennomføres i regi av kontrollutvalg: "Selskapskontroll er en av de pålagte oppgavene til kontrollutvalget, og er et viktig virkemiddel for å sikre at selskapene underlegges folkevalgt styring og kontroll (KMdep, 2015) s.61. Selskapskontroll vil for denne oppgaven være aktuelt for Interkommunale selskap og Aksjeselskap. Selskapskontroll deles opp i obligatorisk eierskapskontroll og frivillig forvaltningsrevisjon. Det vil si at det kan gjøres en eierskapskontroll i et selskap, uten at det gjøres forvaltningsrevisjon.

Eierskapskontrollen ser på den/de som utøver eierskap på vegne av kommunen, og om eierskapet utøves i tråd med kommunens intensjoner og vedtak. Kommunenes intensjoner og krav til eierskapet i et selskap bør kunne finnes i eierskapsmeldingen eller selskapsstrategiene. Det er fortsatt en god del kommuner som ikke har eierskapsmeldinger eller nedfelte strategier for sitt eierskap i selskap, noe som vanskeliggjør en god eierskapskontroll i et selskap. Det er ikke krav om revisor for å gjennomføre eierskapskontroll.

Det antydes at kontrollutvalgenes aktiviteter er planmessig og omfattende, men at den politiske involveringen/kontrollen er svak. Kontrollrutinene anses ikke som tilfredsstillende hos de fleste kommunene (Bjørnsen et al., 2015). De fleste kontrollutvalg har gjennomført en overordnet analyse av risiko- og vesentlighet knyttet til kommunens virksomhet. Noen har kun gjennomført denne øvelsen med tanke på forvaltningsrevisjon, men majoriteten har også tatt med for selskapskontroll (Deloitte, 2014), (Bjørnsen et al., 2015). Etterlevelsen økte

lineært med kommunestørrelse, men ikke med antall eierinteresser (Bjørnsen et al., 2015) s.146. Det er med andre ord forventning om å avdekke manglende etterlevelse i mange av Helgelandskommunene, men at trenden er forbedring. "*Bare et mindretall (av rådmenn (red. ann.)) (36%) mente entydig at kommunen har etablert gode rutiner for oppfølging av eierinteressene, eller at kontrollen som faktisk føres er tilstrekkelig (40%)*" (Bjørnsen et al., 2015) s.149. I kontrollutvalgenes overordnet analyse oppleves det variasjoner i kvalitet, og grad av analyse av risiko. Det er likevel kontrollutvalgenes oppfatning at analysene er tilstrekkelig for å prioritere prosjekter. (Deloitte, 2014) Ca. 1/3 av kontrollutvalgene utførte ikke selskapskontroll i 2013, og kvaliteten på selskapskontroll oppfattes gjennomgående dårligere enn forvaltningsrevisjonene. Kontrollutvalgene har mindre "grep" om selskapskontrollene (Deloitte, 2014).

2.2.4 Politikernes rolle

KS er rimelig tydelig i sin omtale av politikernes rolle i eierskapspolitikken. " Det er viktig at kommunestyrene som eiere får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierandeler i. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene man har som folkevalgt, som styremedlem eller som medlem av representantskap eller generalforsamling. De folkevalgte må ha en bevissthet om roller, styringslinjer og ansvarsfordeling. Det anbefales at kommunestyret gis tid til kompetanseutvikling(...)" (KS, 2015) s.9. Det er med andre ord det samlede kommunestyrets ansvar at eierskap får nok plass i politikken. De skal sørge for at de 21 punktene i KS anbefalinger om eierskap ivaretas, og det er kontrollutvalgets rolle å vurdere etterlevelsen.

Det er svært vanlig å delegere oppgaver innenfor politikken til grupper og utvalg, og slik er det også med eierskapspolitikken. Et begrenset utvalg av politikerne, og primært de i sentrale verv som formannskap og kontrollutvalg driver aktivt innenfor eierskapspolitikk. Majoriteten av kommunestyremedlemmene deltar ikke. Kommunene ser ut til å motta eller få tilgang til den informasjonen de behøver fra selskapene. Informasjonen fra selskapene ser ikke ut til å nå kommunestyret, og det er vanlig at eierstyringen utføres av et mindretall av de folkevalgte i formannskap eller utvalg. (Bjørnsen et al., 2015). Det er med andre ord ikke tilgangen på informasjon fra selskapene som ser ut til å være begrensning for hvem som deltar, men hvordan oppgavene organiseres i politiske organer.

2.2.5 Administrasjonens rolle

Det er viktig å involvere administrasjonen i eierskapspolitikken, både som rådgivende organ, men også for å sikre kontinuiteten gjennom kommunevalg og utskiftninger av politikere.

"Små kommuner har begrenset administrativ kapasitet, og vil kunne oppleve det som utfordrende å bygge opp en administrativ enhet med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for oppfølging av det kommunale eierskapet." (Bjørnsen et al., 2015) s.187. I dette ligger en forventning om at de minste kommunene ikke har det eierskapsmiljøet de har behov for som støttefunksjon for politikerne. Begrensninger i denne støttefunksjonen vil kunne ha betydning for kommunenes muligheter til å organisere deler av sin virksomhet i selskaper og foretak. Det vil videre gi kommunene utfordringer i forhold til å følge opp det eierskapet de har i selskaper.

Kommuneloven er tydelig i sitt mandat til administrasjonssjefen: Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt (koml-LOV-1992-09-25-107), §23. Administrasjonssjefen kan benytte kompetanse i egen administrasjon for best å utrede enkeltsaker eller ha dedikerte områder som ivaretas av andre personer eller grupper i administrasjonen. Statens eierstyring med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ca. 30 ansatte som driver oppfølging av statens eierskap i 74 selskaper. Kommunene har ikke samme mulighet som NFD til å etablere slike eierskapsmiljø, men det bør ikke være til hinder for å hente inspirasjon derfra. (NFD, 2017), (Breiby & Standal, 2015).

Om beslutningsprosesser, og mennesket som beslutningstaker fra Jacobsen/Thorsvik må vi ha med oss at beslutning kan tas ut fra *hvordan* en sak er framlagt like mye eller mer enn *hva* som er framlagt. Meninger og holdninger til den som legger frem saken påvirker beslutningstaker, og mangel på informasjon og tydelige mål fører til at beslutningstaker legger egne og potensielt uriktige forutsetninger til grunn for beslutningen (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Objektiviteten til den som utreder må stå svært høyt, og sporbarheten i vurderingene bør være god.

Gulli og Standal (2014) tar utgangspunkt i selskapsstyrer, men overførbarheten til politisk ledelse er i mange tilfeller påtakende. En av utfordringene det blir pekt på er når kompleksiteten på selskapene som skal styres blir så stor at det ikke er mulig å ta beslutninger kun basert på egen kunnskap. Det er viktig at det er rom for, og tid til utredning av saker som skal opp til vurdering. Gulli og Standal (2014) peker videre på "formalstyrer" som en

styreform der det ikke er kompetanse eller rom/tid nok for å gjøre en god vurdering av saker, og som kjennetegnes ved at det i svært liten grad stilles spørsmål ved eller gjøres endringer på anbefalingene i saksframlegget. For en politisk ledelse som håndterer mange saker, og som er innom mange fagområder blir kvaliteten og nøytraliteten på utredelsene i forkant i sakene svært viktig.

I kommunale foretak har administrasjonssjefen ingen instruksjons eller omgjørelsesmyndighet direkte ovenfor daglig leder eller styre. Administrasjonssjefen har uttalelsesrett i alle saker som behandles av styret i KF og alle saker som skal innom kommunestyret. Videre kan administrasjonssjefen instruere implementeringen av vedtak fra foretakets styre utsatt til etter at saken også er behandlet av kommunestyret (kompl-LOV-1992-09-25-107) §72. Det er med andre ord lagt opp til at administrasjonen i en kommune bruker vesentlige ressurser på å føre tilsyn med foretakene. Administrasjonssjefens uttalelser og anbefalinger vil naturlig vektlegges i kommunestyret.

I Aksjeselskap og Interkommunale selskap har ikke administrasjonssjefen myndighet i regi av sin posisjon. Det er likevel naturlig for alle selskapsformer at administrasjonen gjør en vurdering av selskapenes verdier, økonomisk påvirkning og måloppnåelse i forbindelse med budsjettarbeidet og arbeidet med eierskapsmeldingen.

2.2.6 Samhandling mellom politisk ledelse og administrasjonens eierskapsmiljø

NIBR-rapport 2015:1 forteller oss at 62% av dem som representerer kommunen i generalforsamling og/eller representantskap ofte konsulterer administrasjonssjef i forkant av slike møter, og at så lite som 45% konsulterer formannskapet. Andre i administrasjonen konsulteres ofte av 32% av representantene, mens kommunestyret og andre politiske organ bare konsulteres ofte av hhv. 13% og 5% av representantene (Bjørnsen, Klausen et al. 2015). Det forteller oss at representantene anser administrasjonen som en svært viktig støttespiller i eierskaps spørsmål.

Administrasjonens støttefunksjon er viktig og administrasjonen brukes svært ofte som støtte av den politiske ledelsens eierrepresentant(er) (Bjørnsen et al., 2015). Vi bør med andre ord kunne forvente å se at det er dialog mellom eierrepresentanter og relevante personer i kommunens administrasjon før og etter utøvelse av representantenes eierskapsutøvelse på vegne av kommunestyret.

Der kommunestyret er uinformert og marginalisert jfr. Bjørnsen et al. (2015), vil vi oppleve at det i liten grad stilles spørsmål ved eller gjøres vedtak som avviker fra anbefalingene i

saksframlegget (Gulli & Standal, 2014). Det kreves kunnskap om et felt, og det er nødvendig å bruke tid og ressurser for å stille gode spørsmål ved, og/eller komme med gode endringsforslag. Mennesker vil unngå ubehageligheter og konflikter, og vil derfor vegre seg for å gå mot forslag der de er usikre (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Jeg forventer at jeg vil se en sammenheng mellom engasjement/kompetanse og i hvor stor grad saker behandles i flere møter og med flere alternativ/forslag til vedtak

2.2.7 Kompetanse i kommunene

Her velger jeg å skille administrasjonen fra politikere.

De aller fleste politikere er fritidspolitikere, uten erfaring og kompetanse fra selskapsdrift. (Bjørnsen et al., 2015) det vil si at vi ikke kan forvente at politikere stiller med kunnskapen som kreves for å ivareta eierskapsrollen til kommunene umiddelbart etter at de er valgt inn. Administrasjonen generelt og administrasjonssjefen spesielt er personer som er ansatt med bakgrunn i sin kompetanse innenfor ett eller flere felt. Det vil være naturlig å forvente at administrasjonssjefen og andre ansatte i administrasjonen innehar kunnskap som er tilfredsstillende for å gjøre de oppgavene de er tillagt i sin posisjon. Det er likevel naturlig å forvente variasjon i nivået på kompetanse innenfor felt som eierstyring mellom administrasjonssjefer i forskjellige kommuner.

Hvis vi ser bort fra politikere med erfaring fra selskapsdrift utenom politikken, så må en politiker uten forhåndskompetanse bruke tid og energi på å lære seg det han eller hun trenger for å bidra i forvaltningen av selskaper og foretak. Motivasjon for kunnskapsheving innenfor et felt kan komme fra flere forskjellige faktorer. Eksempler på dette kan være interesse/engasjement, nysgjerrighet, nødvendighet, krav osv. Kommunepolitikere er for det aller meste individer som velger å bruke av sin tid for å bidra til folkestyringen. En kommunestyrepolitiker har ikke godt betalt for sitt arbeid, men får dekket direkte tap, og blir frikjøpt fra arbeid. Heving av kompetansen til en eller flere politikere går ut over tid som kunne vært brukt til andre oppgaver, eller fritid. Motivasjon blir fort et viktig begrep når det kommer til prioriteringene til den enkelte. Motivasjon og mottakelighet for kunnskapstilførsel ser ut til å øke innenfor et område dersom det settes fokus på det. Det kan være gjennom konflikt, saker til behandling, engasjement hos nøkkelpersoner *"Studiets empiri viste at det som preger interessen for kunnskapstilførsel er at interessen generelt sett er lav, at situasjoner innen eierstyring som oppstår øker interessen, at KS' vektlegging påvirker*

interessen, at målkonflikter øker interessen, at informasjonsflyt har innvirkning på interessen, samt at kommuneledelsens (ordførers og rådmanns) fokus på eierstyring preger interessen."(Buschmann-Rise & Nybakk, 2015) s.iii,

Som nevnt tidligere vil det ved tilførsel av kunnskap komme inn en økonomisk faktor. Mange kommuner har begrenset økonomisk frihet, eller har begrensede tilgjengelige ressurser for organisering av kunnskapstilførsel. Vi kan forvente at det påvirker vurderingen av hvilke behov som skal prioriteres, og at omfanget kan bli søkt nedskalert.

"(...) den aktive politiske involveringen i eierstyringen er konsentrert rundt et mindre utvalg av folkevalgte. Dette er særlig de som innehar ledende posisjoner i kommunepolitikken generelt. De intervjuede folkevalgte som ikke tilhører denne gruppen, fremstår i påtagelig omfang som marginaliserte, dårlig informerte og lite engasjerte." (Bjørnsen et al., 2015)s.163. Det ser ut til at ikke alle kommunestyrepolitikere blir tatt med i eierstyringen.

Kommunestyrepolitikere som ikke er medlem av formannskap, selskapsstyrer eller kontrollutvalg er ofte marginaliserte i eierstyringen, og deltar ikke i kompetansehevende tiltak i forhold til eierskap.

KS har i sine anbefalinger vært rimelig konkret på at alle folkevalgte bør gjennom et form for kunnskapsprogram innen tema eierskap i løpet av de første 6 månedene etter valg, og halvveis i valgperioden. (KS, 2015). Det er med andre ord på tvers av KS anbefalinger å ikke involvere alle politikere i eierstyringen.

"Empirien viste at selve kunnskapstilførselen innen eierstyring var preget av å være uformell og indirekte, og at den oppfattes som mangelfull." (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015) s.iii.

De har avdekket en mangel på organisert opplæring innenfor tema eierstyring. Dette stemmer også godt med Bjørnsen et al. (2015) og deres konklusjoner..

2.3 Eierskapsutøvelsen

"Mange kommuner har for eksempel utarbeidet en egen eierstrategi, og behandler en eierskapsmelding med gjennomgang av alle kommunens eierposter regelmessig. Men et betydelig mindretall av kommunene har ikke slike dokumenter." (Bjørnsen et al., 2015) s.184.

2.3.1 Eierstrategier og eierskapsmeldinger

Eierskapsmeldinger er selve grunnlaget for å kunne drive god eierstyring og bør bestå av kommunens samlede eierskap i samarbeid (ikke en del av denne oppgaven), selskap og

foretak. KS anbefaler at eierskapsmeldinger utarbeides/revideres hvert år med minimum følgende hovedpunkter:

1. *Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.*
 2. *Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring*
 3. *Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.*
 4. *Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.*
 5. *Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.*
- (KS, 2015) s.11.

Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene vil gi verdifulle signal til de aktuelle selskapene om kommunenes ambisjoner med eller på vegne av selskapene.

Det foreligger ingen tvungen mal for eierskapsmeldinger, og det varierer noe fra kommune til kommune hvis vi ser på innhold og dybde. Det finnes eksempler på kommuner som har med hele sitt eierskap inkludert bygg og eiendom, mens andre begrenser mer. Det viktigste med eierskapsmeldingen er likevel å *"(...) sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgte ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverden."* (KS, 2015) s.11. De fleste kommuner har utarbeidet en mer eller mindre omfattende eierskapsmelding (Bjørnsen et al., 2015)

"Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper." (KS, 2015) s.12. Før kommuner kan si noe om i hvor stor grad de når målene med sitt eierskap i et selskap eller foretak, må de ha satt mål for og ønske med sitt eierskap. Ideelt bør en eierstrategi være en balansert veiing mellom "vil/kan/bør". "Vil" forstås som er visjoner, verdier og ambisjoner. "Kan" vil være en analyse av hva som er mulig å oppnå med forutsetningene og rammene som er tilstede. "Bør" er en objektiv analyse av behovet og hva som er fornuftig (Erichsen, Solberg & Stiklestad, 2015). Det er med andre ord naturlig at en eierstrategi utvikler seg sammen med selskapet eller foretaket og med ytre påvirkninger. Å være en aktiv eier betyr at en må følge med på utviklingen og rammene for selskapet eller foretaket og vurdere om det fortsatt er grunnlag for å være med eller om det er behov for å gjøre endringer. Det er sannsynlig at det er en sammenheng mellom detaljgraden i eierskapsmeldingene/strategiene og på hvor ofte de revideres.

2.3.2 Eierorgan og eierrepresentanter i eiermøter/generalforsamling

For kommunale foretak, KF, er det kommunestyret som velger et styre, styreleder og nestleder selv i henhold til kommuneloven (koml-LOV-1992-09-25-107) §65. Kommuner på Helgeland har ikke kommuneråd, og det vil derfor kun være daglig leder i foretaket, administrasjonssjefen og administrasjonssjefens stedfortreder(e) som ikke har anledning til å delta i et slikt styre.

Interkommunale Selskap (IKS) skal ha et representantskap oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene, bestående av minst en representant og vara fra hver deltaker.

Representantskapet skal på vegne av sine respektive kommunestyre sammen velge et styre, dets leder og nestleder. (intkomsel-LOV-1999-01-29-6) §6, 7 og 10. Representantskapet har langt på vei samme funksjon ovenfor et IKS som et kommunestyre har ovenfor et KF og en generalforsamling har ovenfor et aksjeselskap (AS).

Aksjeselskap (AS) har generalforsamlingen som øverste myndighet, men uten at eierne plikter å delta. Aksjeeierne har rett til å delta i generalforsamlingen, og har talerett til seg selv og én rådgiver. (asl-LOV-1997-06-13-44) kap.5. Det er opp til kommunestyret å velge hvem de ønsker skal representere kommunen i generalforsamling.

Både i representantskap for IKS og i generalforsamling for AS er det en tydelig tendens til at det er ordfører som møter. Der andre møter i tillegg til ordfører eller alene er det formannskapsmedlemmer eller andre politikere som representerer oftest. (Bjørnsen et al., 2015) s.103.

2.3.3 Aktive politikere som styrerepresentanter

En styrerepresentant er selskapets eller foretakets representant, og det bør ligge vurderinger om hva representanten skal eller kan tilføre styret til grunn for valg av styrerepresentant. Vi skal være klar over at politisk erfaring, og kontaktnett fra politikken kan være en ønsket kompetanse i et styre. Det er likevel viktig å tenke seg godt om når aktive politikere i eierkommuner er aktuelle for styreverv i selskap eller foretak der den aktuelle kommunen er eier eller deltaker. Det vil ofte bli spørsmål om habilitet og/eller lojalitet når et styre skal behandle saker som har innvirkning på representantens kommune, eller når kommunestyret skal behandle saker der selskapet eller foretaket er part. Ordfører og administrasjonssjef bør i alle fall holde seg unna styreverv der kommunen de representerer er deltaker (Breiby & Standal, 2015), (KS, 2015).

Vi finner ofte aktive eller tidligere politikere i styreverv, og det er ikke uvanlig at kompetanse er sekundære kriterier ved valg av styrerepresentant (Breiby & Standal, 2015), (Bjørnsen et al., 2015).

KS anbefalinger om eierstyring sier: *"(...) Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av selskapsstyrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle (...) understrekes at loven ikke er til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer. (...) Dersom inhabilitet vil inntre ofte, må det vurderesom dette vil gjøre det uhensiktsmessig å velge den aktuelle personen til styremedlem."* (KS, 2015) s. 16.

Kommunal- og regionaldepartementets veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner påpeker at: *"En tjenestemann eller folkevalgt blir automatisk inhabil til å forberede eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han eller hun er styremedlem eller har enkelte andre sentrale verv eller stillinger i et selskap, samvirkeforetak, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken."* (KRdep, 2011) s. 10.

2.3.4 Eiermøter

I kommunalt eierskap er det formelle kontaktpunktet inn mot selskapet begrenset til generalforsamling og representantskap. Det er ofte bare en eller to representanter fra hver kommune som møter i disse foraene. NIBR-rapport 2015:1 forteller oss at informasjonsflyten mellom kommunestyret og eierrepresentanten i mange tilfeller er svært begrenset (Bjørnsen et al., 2015). Eier- eller aksjonærmøter er en arena der selskapets styre (ofte bare styreleder) og/eller selskapets ledelse møter eierne for å direkte utveksle informasjon og meninger eller ønsker (Breiby & Standal, 2015). KS anbefaler at slike eiermøter gjennomføres, og majoriteten av kommunene gjør nettopp det for noen selskaper (KS, 2015), (Bjørnsen et al., 2015). For kommunestyrerepresentanter som ikke aktivt deltar i den daglige eierstyringen i selskap vil han eller hun som et resultat av eiermøter og involvering kunne øke sin motivasjon både for involvering og kunnskapstilførsel (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015). Slike møter vil kunne være problematisk dersom ikke alle eierne får delta på lik linje, om det er snakk om selskaper med delt eierskap mellom private og offentlige eller om det er selskaper som driver i konkurranse med andre. Her må både politikere og selskapets styre/ledelse vurdere om det kan oppstå uønskede situasjoner.

2.3.5 Habilitet

Politikere og administrasjon i en kommune er underlagt forvaltningsloven som i §6 omtaler habilitetskrav:

"§ 6. (habilitetskrav).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

a) når han selv er part i saken;

b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller

2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete" (fvl-LOV-1967-02-10) §6.

Kommunal- og regionaldepartementer har laget en veileder som mer detaljert beskriver temaet (KRdep, 2011). Her presiseres det at deltagelse i generalforsamling eller representantskap ikke medfører inhabilitet.

Aksjeloven har et avsnitt om habilitet:

"§ 6-27. Inhabilitet

(1) Et styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående at medlemmet må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

(2) Et styremedlem eller daglig leder må heller ikke delta i en sak om lån eller annen kreditt til seg selv eller om sikkerhetsstillelse for egen gjeld." (asl-LOV-1997-06-13-44)

Kommunepolitikere er mennesker som engasjerer seg i sin kommune, for å bidra til forvaltningen. Det er nærliggende å anta et visst engasjement og en lojalitet til politikerens egen kommune. Når kommunepolitikere sitter i selskapsstyrer blir det presisert at arbeidet de gjør er for selskapet, at de representerer seg selv og ikke eierne (KS, 2015). Det vil likevel være tilfeller der lojaliteten blir satt på prøve, og der representanten må vurdere om lojaliteten til egen kommune kan påvirke beslutningen i en sak jfr. "personlig særinteresse" i aksjelovens §6-27.

2.3.6 Selskapsstyrenes ansvar

Aksjeloven tar for seg styrets oppgaver i §6-12 og §6-13:

"§ 6-12. Forvaltningen av selskapet

(1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.

(2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.

(3) Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

(4) Styret iverksetter de undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Styret skal iverksette slike undersøkelser dersom dette kreves av ett eller flere av styremedlemmene.

(5) Hvis det er avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling, jf § 6-35 annet ledd, gjelder lov om allmennaksjeselskaper § 6-37 fjerde ledd tilsvarende.

§ 6-13. Styrets tilsynsansvar

(1) Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.

(2) Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelse.

(3) I selskaper som bare har én aksjeeier, skal styret sørge for at avtaler mellom selskapet og aksjeeieren nedtegnes skriftlig." (asl-LOV-1997-06-13-44)

Aksjeloven angir et minimum for styrets ansvar og oppgaver. Staten som eier presiserer sine forventninger i Stortingsmelding 27. NFD (2014) s.67 sier følgende:

- *Styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, staten stiller forventninger til selskapets resultater.*
- *Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.*
- *Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.*
- *Styret bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluere sin virksomhet.*

Statens forventninger til sine styrer er gode presiseringer og kan med fordel benyttes av kommunene når de i sine eierskapsmeldinger skal si noe om sine forventninger.

2.4 Oppsummering

Det er opp til den enkelte kommune, innenfor lovverket, å organisere håndteringene av eierskap for selskaper, mens det for kommunale foretak er forutbestemt at det er kommunestyre som er eierrepresentant. Det har i tidligere forskning blitt påvist at håndtering av eierskap i selskaper utøves av et mindretall av politikere, som er i strid med intensjonene til KS (2015), som fremholder at det er viktig at alle deltar. Deltagelse i selskaps generalforsamling og representantskap gjøres av noen få i kommunen og oftest av ordfører eller varaordfører. Mangel på deltagelse, og arbeid med eierskap virker å være en av grunnene til at mange politikere ikke etterspør opplæring eller vedlikeholder kunnskap om eierskapsarbeidet. Administrasjonene, med administrasjonssjefen i spissen synes å ha en nøkkelrolle i forhold til å holde tilsyn med og vurdere måloppnåelsen i kommunenes eierskapsportefølje. Kommunens administrasjon sitter på noe eller mer kompetanse innenfor eierstyring, og er viktige støttespillere for politikerne og politikernes eierrepresentant(er).

Kontrollutvalgene i kommunene skal påse at kommunen utfører sine forvaltningsoppgaver, og skal ha en plan for gjennomgang av kommunens forvaltning innenfor flere felt, og gjennomgang av kommunalt eide selskap. Tidligere forskning påviser en god del variasjon, men at de fleste kommuners kontrollutvalg gjennomfører kontroller og revisjoner slik de skal.

Eierskapsmeldinger har blitt laget av majoriteten av kommunene i landet men fortsatt gjenstår et mindretall (Deloitte, 2014). Kommunene må få frem sine ambisjoner og forventninger i eierskapsmeldingene slik at kommunestyrets intensjoner er tilgjengelig uten at kommunestyret må settes. Selskapenes styre skal styre ut fra selskapets vedtekter og følge opp generalforsamlingens vedtak. Et politisk vedtak i form av eierskapsmelding bidrar til å klargjøre kommunens ambisjoner til et selskap og vil virke som styringssignal når kommunens eierrepresentant møter i generalforsamling eller representantskap.

Habilitet er et sentralt tema i kommunepolitikken, og inhabilitet oppstår fra tid til annen i behandling av saker i kommunestyre og formannskap. Det er klare rutiner for hvordan inhabilitet håndteres i kommunestyre og formannskapsmøter. For politikere som deltar i selskapsstyret kan det oppstå usikkerhet om habilitet i enkeltsaker der styrerepresentantens kommune får fordeler eller ulemper som resultat av sakens utfall.

3 Metode

En metode er en planmessig fremgangsmåte. Her snakkes det om en planmessig fremgangsmåte for å nå målet med studien.

3.1 Metodiske tilnærminger

I vitenskapen skilles det mellom matematikk, naturvitenskap og samfunnsvitenskap. Matematikken står utenfor naturvitenskapen fordi den ikke baserer seg på empiri. Naturvitenskapen er empiribasert forskning på det meste der det ikke er mulighet for påvirkning gjennom kommunikasjon eller dialog. Det denne studien tar for seg er innenfor samfunnsvitenskapen. *"Samfunnsforskningens studiefelt er mennesker, og mennesker har meninger om både seg selv og andre"* (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011) s. 35. I motsetning til naturvitenskapen og matematikken er sjansen for å ende opp med unøyaktigheter mye større i samfunnsvitenskapen. Et viktig eksempel på unøyaktigheter som lett oppstår, er i forbindelse med egnevaluering, eller evaluering av egne og kollegiets kompetanse. Personer med begrenset kompetanse har tendens til å overvurdere seg selv, mens personer med høy kompetanse gjerne undervurderer seg selv (Kruger & Dunning, 1999). Kruger og Dunning (1999) er sterkt medvirkende i mitt valg av kvalitativt design fremfor kvantitativt design. I en kvalitativ studie er du nærmere på informantene, og det er lettere å avgjøre, eller avdekke over- og undervurdering av egen kompetanse.

3.2 Valg av Metode

I samfunnsvitenskapen har jeg først valget mellom kvantitativ og kvalitativ metode. *"Kvalitative metoder opererer med tekst, mens kvantitative metoder anvender tall. (...), er det ved kvantitativ analyse utviklet spesielle statistiske prosedyrer"* (Johannessen et al., 2011) s. 255. Jeg ønsker i denne studien å få en bedre forståelse for hvordan kommunene håndterer det å være eiere i selskap og foretak. Valget faller derfor naturlig på kvalitativ metode som lar meg gå dypere inn i tema, og vil i større grad tillate pivotering, justering av retning, underveis. Kompetanse er også et framtrødende tema i studien, og jeg ønsker i minst mulig grad ren egenvaluering av kompetanse jfr. Kruger og Dunning (1999).

3.2.1 Kvalitative design

Det finnes mange kvalitative design, og 4 av disse er Fenomenologi, Grounded Theory, Etnografisk design, og Casedesign.

Fenomenologi: *"Som kvalitativt design betyr en fenomenologisk tilnærming å utforske og beskrive mennesker og deres erfaringer med, og forståelse av, et fenomen"* (Johannessen et

al., 2011). I fenomenologien er konteksten viktig. Personers oppfatning og meninger er ofte resultat av kontekst, men det er også slik at en må forstå konteksten for å forstå hva som egentlig sies, eller hva informanten (intervjuobjektet) egentlig ønsker å formidle. Det å forstå konteksten var for meg den største utfordringen med denne oppgaven. Jeg måtte forstå lovverket og det øvrige rammeverket rundt kommunene og forstå det politiske systemet og administrasjonens rolle i kommunene, så godt at jeg klarte å formulere de spørsmål og å følge opp de svarene jeg fikk i intervjuene godt nok. Videre måtte jeg forstå de mekanismene som ligger bak de vedtak og beslutningene som tas av politikerne når de skal fatte vedtak i formannskap og kommunestyre for å kunne gå gjennom dokumenter fra kommunestyremøter og formannskapsmøter på en god måte. Dette forberedende arbeidet har langt overgått den arbeidsmengden jeg først hadde sett for meg.

Grounded theory: *"Ved grounded theory foregår datainnsamling og analyse parallelt. Data må analyseres underveis, slik at forskeren underveis kan danne seg en oppfatning om hva som er sentralt i dataene, og rette søkelyset mot dette. Forskeren starter svært åpent, men snevrer inn fokuset etter hvert."* (Johannessen et al., 2011). Det søkes å etablere nye teorier ved hjelp av koding av fellesnevnerne fra alle innsamlede data. Fra grounded theory tar jeg med meg flere elementer, men kodingen og prosessene rundt dette er sentrale sammen med analysering av dataene underveis for å bekrefte eller skifte retning og tema. Helt i begynnelsen av studien hadde jeg en plan om å se på hvordan styrene i kommunalt eide selskaper jobbet opp mot sine eiere, men kunnskap og opplysninger underveis gjorde at jeg valgte å flytte fokuset over på eieren. Jeg hadde sett at nøkkelen til å forstå styrene lå hos eierne (kommunene) og hvordan eierne håndterer sitt eierskap. Skiftningen i fokus er i tråd med Grounded Theory.

Etnografisk design: *"Forskeren studerer meningen med adferdsmønstre, språk og samhandling i en gruppe. (...) Hensikten er å komme frem til en beskrivelse av en gruppe eller en kultur, og gjennom analyse avdekke mønstre, typologier og kategorier."* (Johannessen et al., 2011). Jeg tar med meg fra etnografisk design at for å forstå sammenhenger må jeg se på konteksten og det som regulerer og styrer adferden eller mangelen på slike styrende elementer. Videre forstår jeg at bakgrunnen og forutsetningene til den som analyserer dataene kan være eller er avgjørende for resultatet og konklusjonene av studien. For min egen del merket jeg at en dypere forståelse av kontekst, og i særdeleshet rundt de folkevalgte organene gjorde at jeg vurderte opplysninger på en annen måte enn jeg før ville gjort. Jeg har som nevnt under punktet "fenomenologi" brukt mye tid på å forstå kontekst. Det er verdt å ta med seg at

det kan være like viktig å avdekke at forventede mønster mangler som å finne mønster slik det søkes å gjøre i Etnografisk design.

Casedesign: "(...) forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter eller caser over kortere eller lengre tid (...) gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Det benyttes flere ulike datakilder, men felles for dem er at kildene er tid- og stedsavhengig." (Johannessen et al., 2011). Jeg tar med meg fokuset på flere vinklinger fra casedesign. Jeg har intervjuet representanter fra politisk ledelse, fra administrasjonen og fra styre i offentlig eid selskap. Videre har jeg har sett på offentlig tilgjengelige referat fra kommunestyrene, formannskap og kontrollutvalg, jeg har deltatt på seminar, og jeg har lest eierskapsmeldinger.

3.3 Datainnsamling

Datainnsamlingen i dette studiet er gjort gjennom intervju, observasjon, gjennomgang av referater og eierskapsmeldinger.

3.3.1 Primærdata

Kvalitative intervju: Når jeg først har valgt kvalitativ metode er det fordi jeg da har mulighet for å komme i dybden på temaene jeg ønsker å intervju om. Jeg ønsket å sette av mye tid til tema som informantene var mest opptatt av så, lenge det var innenfor det som er studiens misjon. Jeg hadde lagt opp til semistrukturerte intervju der jeg skulle bruke overskriftene i anbefalingene fra KS som tema. De 19 punktene i KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (KS, 2010) har ligget til grunn for arbeidet, og jeg har hatt denne som en rød tråd i intervjuene. For styremedlemmer var ikke alle tema i KS anbefalinger relevante, så flere ble ekskludert og tema rundt kompetanse i styrer, forhold til administrasjonen i selskapet, habilitetsvurderinger, og rollekonflikter tatt med. Intensjonen om at intervjuene skulle være semistrukturert feilet i større eller mindre grad i de fleste intervjuene, og intervjuene ble mer åpne. Årsaken til det var etter mitt syn at jeg intervjuet sterke personligheter som i hver sine fora var vante til å lede samtalen, og fordi jeg ville la tema som engasjerte den enkelte få nok rom. Jeg forfulgte tema av høy interesse for å komme dypere innpå, fremfor å gå inn på tema der informanten ikke hadde like mye å bidra med. Jeg opplevde ikke at jeg gikk glipp av informasjon ved å la informantene snakke fritt, og de var uten unntak positiv til å svare på oppfølgingsspørsmål senere om det var behov for det.

Resultatet av de 5 intervjuene ble 77 sider transkripsjon, 32.700 ord. Intervjusituasjonen varte fra 55 minutter til 1,5 time. lydopptakene ble fra 50 minutter til 1 time og 7 minutter. Av

hensyn til anonymiteten til informantene vil det ikke bli oppgitt hvilke kommuner, eller hvilke selskap de har tilhørighet til.

Intervjuguide, og Intervjuguide for styremedlemmer er vedlagt oppgaven.

Intervjusituasjonen og fallgruver: Jeg hadde i forkant forberedt meg på hvordan jeg best kunne gjennomføre intervjuene. Gjennomgående ser jeg at jeg hadde bra forventninger til men likevel har undervurdert mine informanter. Her er en gjennomgang av hvordan jeg forberedte meg, og hvordan det gikk.

Informantene skal føle seg komfortabel.

- Jeg ville sørge for at opptaksutstyr er klart på forhånd slik at ikke dette gis for mye fokus under intervjuet siden mange er nervøse for mikrofoner og kameraer, og økt fokus på dette i forkant av et intervju er ikke bra.
 - Informantene er alle nøkkelpersoner i sin rolle, og er i større eller mindre grad vantede talere. Opptaksutstyr ble diskutert av flere av objektene og i ett av tilfellene bestemte jeg meg for å benytte meg av video uten at dette påvirket informanten. Video gav så lite ekstra at det ikke ble videreført. Informantene var alle på hjemmebane i intervjusituasjonen.

Informantene må stole på deg.

- Opptre profesjonelt og sørg for at informanten vet at det som kommer frem er konfidensielt. En må opplyse om at ethvert sitat hentet fra intervjuet vil bli klarert før det havner på trykk.
- Informanten må ikke ha inntrykk av deg fra tidligere som gjør at vedkommende ikke stoler på deg, da får du heller velge andre til intervju.
- Det hjelper med personer som legitimerer deg. Dette kan være felles bekjente eller personer som på annet vis yter tillit.
 - Anonymitet ble etterspurt ved et par tilfeller ut over det jeg presiserte på forhånd. Et par av informantene kjente til meg på forhånd, uten at dette påvirket deres åpenhet i negativ retning. De som ikke kjente til meg gav inntrykk av å stole på meg.

Informanten må være villig til å bidra.

- Informanten må aldri få inntrykk av at dette kan være skadelig for hans/hennes person eller virke.
- Kan du selge inn ditt arbeid slik at informanten ser at det er noe å tjene på dette for seg selv eller for andre han/hun tilgodeser, vil det kunne påvirke ønsket om å bidra.
 - Jeg er svært fornøyd med åpenheten i intervjuene. Informantene holdt ikke tilbake, og virket å ha et genuint ønske om å bidra.

Fallgruver:

- Informanter er mennesker, og som mennesker flest opptatt av å prestere, komme godt ut av det, bli akseptert, passe inn, bli likt, osv. Mye av dette ligger i menneskets natur, og det er helt naturlig. Ulempen med dette er at det kan hindre oss fra å være oppriktig og ærlig, og kan gjøre at en går glipp av informasjon en gjerne skulle hatt, eller at denne blir forvrengt for å passe inn. Dersom informantene får for mye å forberede seg på, er risikoen stor for at en får "fasitsvar". Hvis en kommer med påstander eller for sterke føringer under intervjuet, kan en ende opp med de svarene en legger opp til. Det kan være svært vanskelig å oppdage at en legger slike føringer hvis en ikke er bevisst på dette. Med andre ord kan jeg risikerer å måtte forkaste hele eller deler av intervjuet fordi føringene jeg legger har for stor innvirkning på informanten.
 - Informantene fikk ingen tema på forhånd ut over "jeg ser på kommunene som eiere", og ingen etterspurte det. Alle var opptatt av temaet og behandlet det med selvinnsikt og balanse og alle var innom eget forbedringspotensial. Jeg ser ikke at jeg har påvirket informantenes svar nevneverdig.

Innsamling av andre data: Uavhengig og som en støtte til og som en kontroll av data innhentet gjennom intervjuene, er det ønskelig med flere vinklinger. Kommunene er omfattet av offentlighetsloven (offl-LOV-2006-05-19-16) som innebærer at svært mye informasjon ligger lett tilgjengelig. Jeg har gått inn via nettsidene til kommunene og sett på hva og hvordan saker som omhandler eierskap behandles i kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg. Jeg har sett på tilgjengelige eierskapsmeldinger og deltatt på temadag/seminar i regi av HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord, Dønna). Data fra møter i folkevalgte organer er lett tilgjengelig. Jeg fikk muligheten til å se på møteprotokoller og sakspapirer fra kommunestyremøter, formannskapsmøter og møter i andre utvalg i alle Helgelandskommunene. Noen begrensninger var det i hva som var lagt ut, og for mange

kommuner fantes ingenting fra kontrollutvalgene. Jeg valgte å ikke be om innsyn for dokumenter fra kontrollutvalg i de kommunene der dette ikke var publisert åpent på nett, fordi kontrollutvalgenes rolle ble undervurdert da data til oppgaven ble innhentet. Data fra referatene har i noen spørsmål også vært eneste kilde til informasjon, og jeg har da vært forsiktig med konklusjonene. Referat er en grei kilde for å se tendenser, men en mister konteksten som beslutningene er tatt i. Jeg har sett på hvordan eierskapsaker er referert i forhold til andre saker i samme folkevalgte organ, slik at jeg kan se på forskjeller eller likheter i saksforløpet og vurdere hvordan engasjement eller uenighet utarter seg i konkret organ. Jeg ser at saker som engasjerer ofte går over flere møter, og med flere forslag til vedtak fra flere politiske grupperinger i tillegg til administrasjonssjefens innstilling.

Data fra kommunenes offentlige arkiv for formannskap og kommunestyre: Jeg har tatt for meg 6 kommuner på Helgeland og gått gjennom alle møtene for formannskap og kommunestyre i 2016. Kommunene som ble valgt skulle være spredt over Helgeland og være representert med større og mindre kommuner. Minste og største kommune ble ekskludert for å unngå ytterpunkter. Kommunene som ble med var: Alstahaug, Brønnøy, Dønna, Grane, Nesna og Vefsn. Jeg var ute etter å få tall på hvor stor del av saksmengden til kommunestyrene som var rettet mot eierskapsutøvelse i selskap og foretak. Jeg ville også gå inn på behandlingen av relevante enkeltsaker for å se om formannskap eller kommunestyre rører ved saksbehandlers innstilling i saken.

Utfordringen ved å hente inn data fra flere kommuner kan være at det er forskjeller i hvordan kommunene fører sine journaler, deler opp sakslisten og hva de rapporterer på. Det er helt umulig å si noe om den uformelle informasjonsflyten, og alt som ikke protokollføres. Jeg opplevde blant annet at det var stor forskjell på hvordan orientering/referatsaker føres, som i sin tur fører til at det ikke er mulig å sammenligne direkte. En annen utfordring er å vurdere hvilke saker som omhandler eierskap og hvilke som ikke gjør det når selskaper og foretak ikke bare har *eierskapsaker* i sakslista.

Resultatene fra undersøkelsen vil være nyttig for å si noe om saksmengden over året og for å underbygge eller stille spørsmål ved resultatene fra den kvalitative undersøkelsen. Resultatene kan også sammenstilles med tidligere forskning for å si noe om likheter eller avvik fra tidligere observasjoner.

3.3.2 Sekundærdata

Sekundærdata er informasjon eller data samlet inn av andre. Det kan være fra sammenlignbare eller like utgangspunkt som en selv, men det er oftere andre data som en finner relevant for det en forsker på. Sekundærdata har den store fordel at andre allerede har gjort jobben for en, og en har tilgang til svært mye av dette gjennom Internett og utgitte publikasjoner. I dag kan hvem som helst søke frem det en trenger fra sin egen sofa eller eget kontor og lese eller bestille med et tastetrykk. Ulempen med sekundærdata er at en ikke har samme kontrollen med den som primærdataen. Det er data som er tolket og beskrevet av andre med varierende hensikter og kunnskaper om slikt arbeid. Kvantitative arbeider er lettere å vurdere hvis en bare får innblikk i tallgrunnlagene, men selv her kan man bli lurt. Det benyttes ofte noen punkter for å vurdere hvor relevant og sikker slike sekundærdata er.

- Hvem har samlet inn dataene? Er det data innsamlet av anerkjente forskere eller er det innsamlet av gravende journalister i tabloidpressen?
- Hvem var oppdragsgiver for datainnsamlingene? Hvis brusprodusenter finansierer forskning på helseeffekter av brus skal en være mer skeptiske til resultatene enn om det er Folkehelseinstituttet som finansierer.
- Hva er formål og motiv med undersøkelsen? Har man et ønske om å fremstille et produkt som bra og ønsker å finne en god vinkling på dette eller er det genuin datainnsamling for å finne svar på spørsmål eller problemstillinger?
- Hvordan er utvalget? Er det mange i utvalget? Er utvalget relevant? Er utvalget tilfeldig? Hvem er målgruppe?
- Er undersøkelsen relevant for oss? Er dette noe vi kan bruke i vårt arbeide?
- Metode for datainnsamlingen.

Hvis jeg har sekundærdata med tvilsom eller usikker score på punktene over, kan jeg likevel ta med tema og tanker fra disse undersøkelsene inn i analysen av eget materiale.

Jeg har benyttet meg av tidligere forskning for å fundamentere og sammenligne det jeg selv har kommet fram til. Her er det benyttet anerkjente faglitteraturforfattere og forskningsinstitusjoner. De to rapportene jeg har lagt mest vekt på er:

"NIBR2015:1, Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap" fra Norsk institutt for by- og regionforskning på oppdrag fra kommunal- og moderniseringsdepartementet (Bjørnsen et al., 2015) som tar for seg det samme tema som

meg, langt på vei. Dette er en kombinasjon av kvantitativ studie der 407 av landets kommuner ble invitert til å delta, og 233 (55%) har svart.

"Evaluering Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat" fra Deloitte på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 (Deloitte, 2014) er en kombinasjon av 4 kvantitative studier blant 180 av landets kommuner, der to er til kontrollutvalgsledere med hhv. 57% og 63% deltagelse, en er til alle rådmenn, med 56% deltagelse og en er til kontrollutvalgssekretariatsledere der 85% deltok (representerer 93% av kontrollutvalgene). Deloitte har i denne evalueringen også gjort dybdeundersøkelser i 7 kommuner med 23 informanter.

3.3.3 Dataanalyse

Når data er innsamlet og sortert må de analyseres. Grounded theory legger opp til at data i kvalitative studier analyseres underveis for å se hvor en bør ta veien videre, om det er noe en bør ta med, ekskludere eller om en er på rett vei. Det gir mening å gjøre dette tidlig i datainnsamlingen, da det vil spare mye arbeid fremfor det å i ettertid gå tilbake til kildene for å hente inn data en kunne fått i første runde.

Transkripsjoner: Alle intervjuene ble som nevnt over transkribert i sin helhet. Ulempen ved å transkribere direkte er at det finnes så mange lokale uttrykk og ligninger at de ikke er godt søkbare slik de ble skrevet. Alle intervjuene ble derfor samlet i et dokument og "oversatt" til bokmål. Slik har det vært mulig å gå tilbake å søke opp hva flere av informantene har uttalt etter hvert som nye tema har meldt seg. Det kan være tema fra annen litteratur eller fra andre informanter. Metoden krever en god synonymordbok, men har vist seg å fungere bra. Risikoen ved å oversette intervjuene er at noe av meningene forsvinner, og jeg har ved tvilstilfeller måtte gå til originale transkripsjoner for å kontrollere.

Grounded Theory og Sensitizing concepts: Grounded theory er på samme måte som Fenomenologien opptatt av koding. Grounded theory ligger nærmere opp til slik jeg ønsker å gjennomføre undersøkelsene, og gjør kodingene på et mer konkret nivå og på et tidligere plan. Utvikling av nye teorier står sterkt i denne analysemetoden og det gjøres tidlig og ofte i datainnhenting (Johannessen et al., 2011). Sensitizing concepts (Blumer, 1954) blir et hjelpemiddel i analysen når en ikke har noe helt konkret å kode/kategorisere ut fra, eller hvis en bare har en fornemmelse av noe som ikke er med fra de innsamlede data. Kodene eller kategoriene fra dataanalysen gir oss temaer å jobbe videre med og ut fra. Der en har en følelse av noe som er viktig, men ikke får det konkret ut fra teksten sier Sensitizing concepts at en

kan og bør benytte dette som tema videre i prosessen på lik linje med det en konkret kan finne.

Grounded theory:

- starter med en problemstilling og temaer til første datainnsamling/informant.
- Samler inn første datasett, organiserer og analyserer denne dataen.
- Justerer tema før neste datainnsamling samler inn andre datasett.
- Organiserer denne dataen og analyserer på bakgrunn av første og andre datainnsamling.
- Justerer tema og gjentar til en har nok data til å kunne lage en eller flere gode teorier.
- Teoriene sammenlignes med eksisterende forskning og med tidligere antakelse.

Jeg har benyttet meg av ideene fra Grounded theory, og transkriberte etter hvert intervju. Temaene fra KS anbefaling så hele tiden ut til å gi svar på det jeg så etter, men jeg justerte fokuset litt etter de første intervjuene. Vurdering av data underveis gjorde at temaet "differensiert behov for kompetanse" fikk mer fokus i senere intervju. Det dreier seg om at det i større grad enn det jeg var forberedt på ble argumentert for at ikke alle skulle ha kompetanse på eierstyring. Analysing av data underveis gjorde dessverre også at jeg i for liten grad fokuserte på kontrollutvalgenes rolle, ettersom det ansås som mindre viktig hos tidlige informanter.

3.3.4 Datamaterialets kvalitet og evaluering

Når en vurderer arbeidet i kvalitative undersøkelser er det primært 4 parametere som skiller seg ut. Det kan være flere som er aktuelle og som en må se på dersom en antar at dette kan være nødvendig. Nedenfor følger en kort forklaring på de 4 parameterne.

- Pålitelighet (reliabilitet): I kvalitative undersøkelser er det ofte umulig å duplisere forskningen. Det er vanskelig å etterprøve konklusjonene og tolkningene, og det er derfor viktig å redegjøre for, følge og dokumentere fremgangsmåte og arbeid som er gjort. Jeg har gjort mitt ytterste for at det som har fremkommet i datainnsamlingene ikke har blitt vridd på, men presentert slik at det er gjenkjennbart.
- Troverdighet (begrepsvaliditet): I likhet med det som er skrevet over om pålitelighet er dokumentasjon av arbeidet og vurderinger viktig her også. En må beskrive de metodene en følger, hvordan en intervjuer, at en er tro mot målene for studien, at en

har valgt ut informanter som er hensiktsmessige for å belyse de temaene en søker å belyse og at en tar høyde for de skjevheter og variabler som kan oppstå.

- Overførbarhet (ekstern validitet): Kan resultatene / funnene fra studien brukes i lignende eller beslektede fenomener? Denne studien kan ha verdi for kommuner som er usikker på sitt eierskapsarbeid. Momenter fra studien kan bidra til å belyse utfordringer og problemstillinger, slik at de selv kan ta bedre valg.
- Bekreftbarhet (objektivitet): Kan resultatene bekreftes eller støttes av andre studier eller teori om temaet? Er en sikker på at konklusjoner og teorier utledet av studien er et resultat av funnene i studien og ikke av forskerens forutinntatthet eller farget av dette? Har en med referanser til annen teori eller bekreftelser fra informanter på de funn en gjør, vil det styrke objektiviteten. Jeg har vurdert resultatene fra undersøkelsene opp mot tidligere forskning, og ofte er resultatene sammenfallende. Der resultatene ikke har vært sammenfallende, har jeg forsøkt å gjøre vurderinger rundt det. Denne studien har begrensninger i forhold til størrelsen på datamengden, og kunne dratt nytte av større prosjektgruppe. Resultatene er derfor forsøkt framstilt som observasjoner, og tendenser fremfor bastante konklusjoner.

3.4 Etisk, Taushetsplikt

www.etikk.no tar for seg de forskningsetiske retningslinjene og har en tydelig og klar veileder. Det hele fundamenteres i noen få prinsipper oppramset under:

- Respekt. Personer som deltar i forskning, som informanter eller på annen måte, skal behandles med respekt.
- Gode konsekvenser. Som forsker skal man etterstrebe at ens aktivitet har gode konsekvenser, og at mulige uheldige konsekvenser er akseptable.
- Rettferdighet. Et hvert forskningsprosjekt skal være rettferdig utformet og utført.
- Integritet. Forskeren plikter å følge anerkjente normer og å opptre ansvarlig, åpent og ærlig overfor kolleger og offentlighet.

www.nsd.no er nettstedet en må innom om en skal behandle personopplysninger i sin forskning. Her skal en registrere seg og eventuelt søke om konsesjon. Jeg kommer ikke til å behandle personopplysninger ut over det som er offentlig tilgjengelig, og blir ikke konsesjonspliktig.

Jeg har i denne studien fått tilgang til informasjon om personer og noen meninger om andre personer og deres posisjon i intervjuene. Dette er data som ikke skal ut til offentligheten, og

jeg må passe meg for at ikke slik informasjon kan gjenkjennes eller plasseres på personer eller selskap.

4 Analyse

4.1 Hvordan er kommunene som eiere?

Kommunene på Helgeland er på tross av flere fellestrekk ikke en homogen gruppe. Det finnes forskjellige løsninger og tolkninger på mange tema. Størrelsen på kommunen spiller inn når vi ser på organisering av administrasjonen og hvilke ressurser som er tilgjengelige der, uten at det nødvendigvis forteller oss noe om kvaliteten på disse. Jeg har delt analysen opp etter forskningsspørsmålene.

4.2 Hvordan ivaretar kommunene sine plikter og ansvar som eiere?

Hvordan organiserer kommunene eierskapsarbeidet, og hvilket tilsyn fører de? Hvordan rapporterer selskapene til kommunene, og følger kommunene opp?

Kommunestyrene på Helgeland har fra 11 til 37 representanter. Alle kommunene har formannskap og kontrollutvalg, og alle kommunene har en administrasjonssjef. Alle kommunene har andre råd og/eller utvalg. Forskjeller som kan ha relevans for kommunenes eierskap er organiseringen av administrasjonen og den kompetansen som finnes der. Noen av kommunene har egen næringsavdeling med kompetanse på eierskap og forvaltning, mens andre ikke har det. Ut fra størrelse på kommune og folketall er en god del forutbestemt med hensyn til organisering av politisk ledelse og administrasjon.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for hele kommunens virksomhet. For den enkelte politiker i kommunestyre er pliktene etter lovverket begrenset til oppmøte og deltagelse, og det finnes i svært begrenset omfang lovfestede krav til kvaliteten på arbeidet de gjør. Det blir opp til velgerne å gi fornyet tillit eller ikke, alt etter hvor godt de mener sine politikere gjør jobben. Det er mulig for politikere å gjøre seg strafferettslig ansvarlig, og da er det i forhold til forvaltningsloven (fvl-LOV-1967-02-10) og temaene taushetsplikt og habilitetskrav. I ytterste tilfelle kan også straffeloven (strl-LOV-2005-05-20-28) komme til anvendelse. §387 "korrupsjon" og §388 "grov korrupsjon" med strafferamme på hhv. 3 og 10 år forteller oss at det å være offentlig tjenestemann er skjerpene omstendighet (strl-LOV-2005-05-20-28). Det er derfor svært viktig at dette har fokus både for politikere og for administrasjonen. Jeg har ikke gjennom mitt arbeid lett etter eller avdekket ulovlige forhold. Det er heller ikke en del av oppgavens problemstilling. Det det er verdt å få med seg ut fra dette, og det har blitt påpekt av flere av informantene, er at politikere i utgangspunktet er lekfolk. En eventuell kompetanse innen forvaltning eller spesifikke fagfelt kan ikke uten videre forventes.

Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet er langt mer konkret beskrevet i kommuneloven. *"Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt."* (koml-LOV-1992-09-25-107) §23. pt.2. Oppgaven tar ikke for seg personalledelsen som tema, men jeg har vurdert potensiell tilgang på kompetanse i administrasjonen og administrasjonssjefens rekke. Administrasjonssjefen skal påse at saker som legges frem for de folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at de vedtak som fattes blir iverksatt.

Kommunene på Helgeland har få saker der eierskap er tema ut over presentasjon av årsregnskap og årsmelding for de største selskapene. Det kan gå lang tid mellom hver gang en sak om eierskap debatteres, og vies mye oppmerksomhet men i 2016 ser vi starten på en slik sak for 14 av Helgelands 19 kommuner, der Helgeland Kraft AS setter i gang en konserndelingsprosess basert på myndighetenes krav om å skille ut monopolisten, nettselskapet, fra resten av selskapet. Saken, og slik den ble håndtert er av såpass betydning at en av informantene ikke så bort fra at vi senere kunne snakke om eierskapspolitikk før og etter konsernsaken.

4.2.1 Formannskap og Kommunestyre

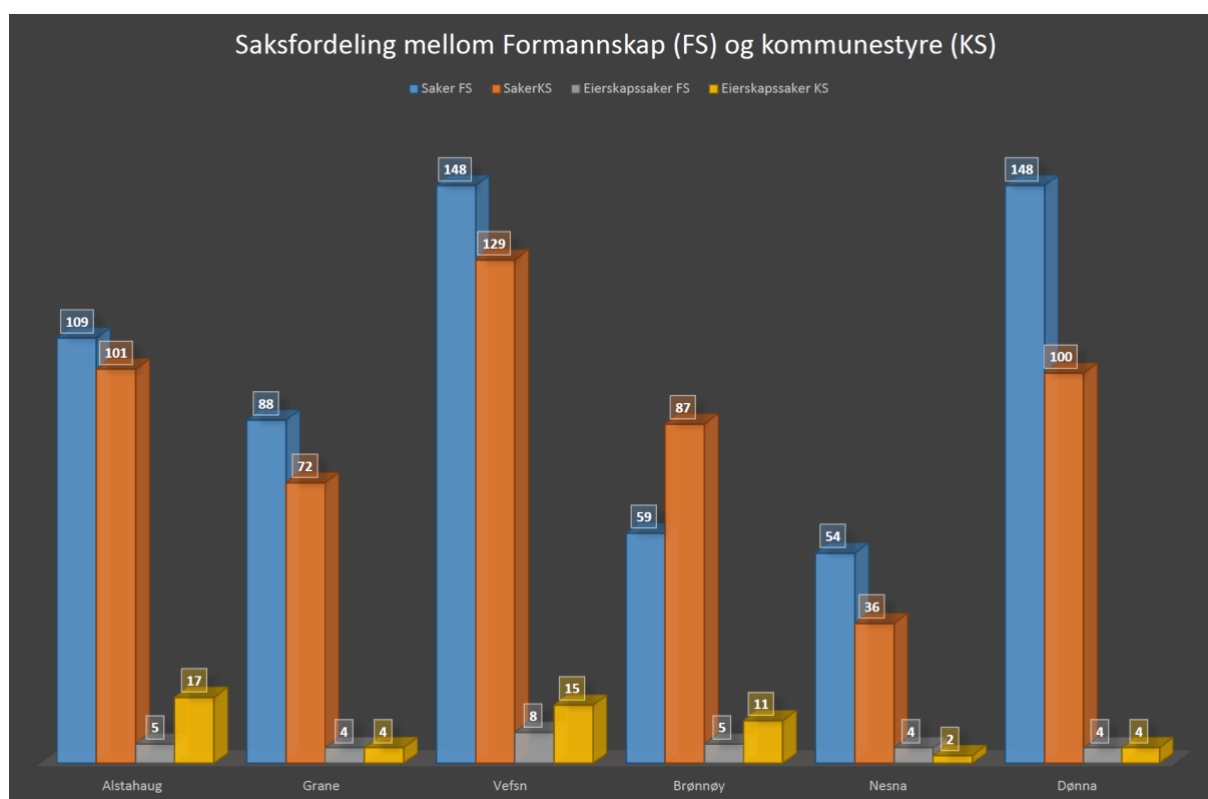
Kommuneloven, (koml-LOV-1992-09-25-107) §8, pt. 3, sier: *"Formannskapet og fylkesutvalget behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig fastsetter kommunestyret og fylkestinget selv området for formannskapets og fylkesutvalgets virksomhet. Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov".* Bjørnsen et al. (2015) s. 165-166 forteller oss at *"I mange tilfeller opptrer formannskapet som eierorgan. (...) Selskapenes årlige dokumenter inkludert regnskap og årsberetning oversendes også eierorganet. (...) det å ha et eierorgan bidrar til konsentrasjonen av folkevalgt eierstyring"*

Kommunene på Helgeland er i mange tilfeller eiere i mange selskap, men med små eierandeler og av mindre økonomisk eller praktisk betydning for den daglige driften. En av informantene forteller oss at administrasjonen ser over årsregnskapet og/eller årsberetningen til mange av disse selskapene uten at det rapporteres i noe stor grad til formannskap eller kommunestyre så lenge alt ser ut til å være ok. Praksisen bekreftes langt på vei av en annen informant i en annen kommune.

Gjennomgangen av eierskapsaker i 6 av Helgelandskommunene innebar at jeg har sett på protokollen fra majoriteten av eierskapsakene i kommunestyre og i formannskap fra 2016. I

alle protokollene er det et par fellestrekk på tvers av kommunene. Det er ikke kommentarer til administrasjonssjefens innstilling i sakene, og de er vedtatt slik administrasjonssjefen tilråder. Dette inkluderer også et par saker om eierskapsmelding som ifølge en av informantene er et tilnærmet rent administrativt verk/forslag. Umiddelbart er det lett å få et inntrykk av at formannskapet og kommunestyret er fornøyd med utredningen og innstillingen fra administrasjonssjefen i slike saker. Det er grunnlag for å stille spørsmål ved hvorfor kommunestyre og formannskap nesten alltid kommer fram til den konklusjonen de gjør, med en slik påfallende enighet. Flere av informantene peker på to faktorer som kan tenkes å ha innvirkning her, og det er manglende kompetanse om eierskap i selskap eller foretak og at det "har gått så bra før". Den siste faktoren er spesielt interessant for meg sett i lys av forventningsteori der motivasjon for å legge mer arbeid i noe er fundamentert i en forventning om at det skal gi noe tilbake (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Når det har gått så bra i lengre tid ved bare å følge anbefalingene i saksfremlegget fra administrasjonssjefen, ligger det en forventning i at det skal fortsette å gjøre det. Det kan da bli vanskelig å motivere seg for å bruke mye tid og energi på å oppnå det samme, at det fortsatt går bra. Buschmann-rise og Nybakk kom frem til en lignende konklusjon i sin masteroppgave, der "*(...)situasjoner innen eierstyring som oppstår øker interessen*" (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015) s.iii. De hadde fokus på motivasjon for kunnskapstilførsel, og i likhet med det jeg ser på snakker vi om motivasjon for å bruke mer tid og energi på feltet eierskap. Så lenge det ikke oppstår en hendelse forblir motivasjonen lav. Formannskapene i de 6 kommunene jeg hentet tall fra hadde i 2016 i gjennomsnitt 101 saker til behandling, hvorav 5 saker dreide seg om eierskap. Av de 5 sakene om eierskap dreide 2 seg om "konsernsaken Helgeland Kraft" og 3 saker fordelt på det totale øvrige eierskapet. Tilsvarende tall for kommunestyrene er 87,5 saker til behandling hvorav 8,8 saker om eierskap. Av de i snitt 8,8 sakene om eierskap dreide 3,8 seg om kommunale foretak, 2 om "konsernsaken Helgeland Kraft" og 3 saker fordelt på det totale øvrige eierskapet. Det vi ser av disse tallene, er at når sakene om KF og IKS som er pålagt å ha i kommunestyret (årsregnskap og årsberetning en gang i året) er det svært få saker som omhandler eierskap i både formannskap og i kommunestyre. Grunnen til at jeg velger å holde Helgeland Kraft på siden av eierskaps sakene, er at Helgeland Kraft i 2016 var i en ekstraordinær situasjon der konserndeling skulle behandles av eierne. I "normalår" forholder kommunene seg til Helgeland Kraft i forbindelse med årsregnskap og årsberetning en gang i året. Tallene som er hentet inn fra de 6 kommunene på Helgeland forteller oss ikke at formannskapene fremstår som eierorgan slik Bjørnsen et al. (2015) forteller oss. Ut fra råmaterialet i tabellen kan vi også se at de sakene som er oppe i formannskapene ofte kommer

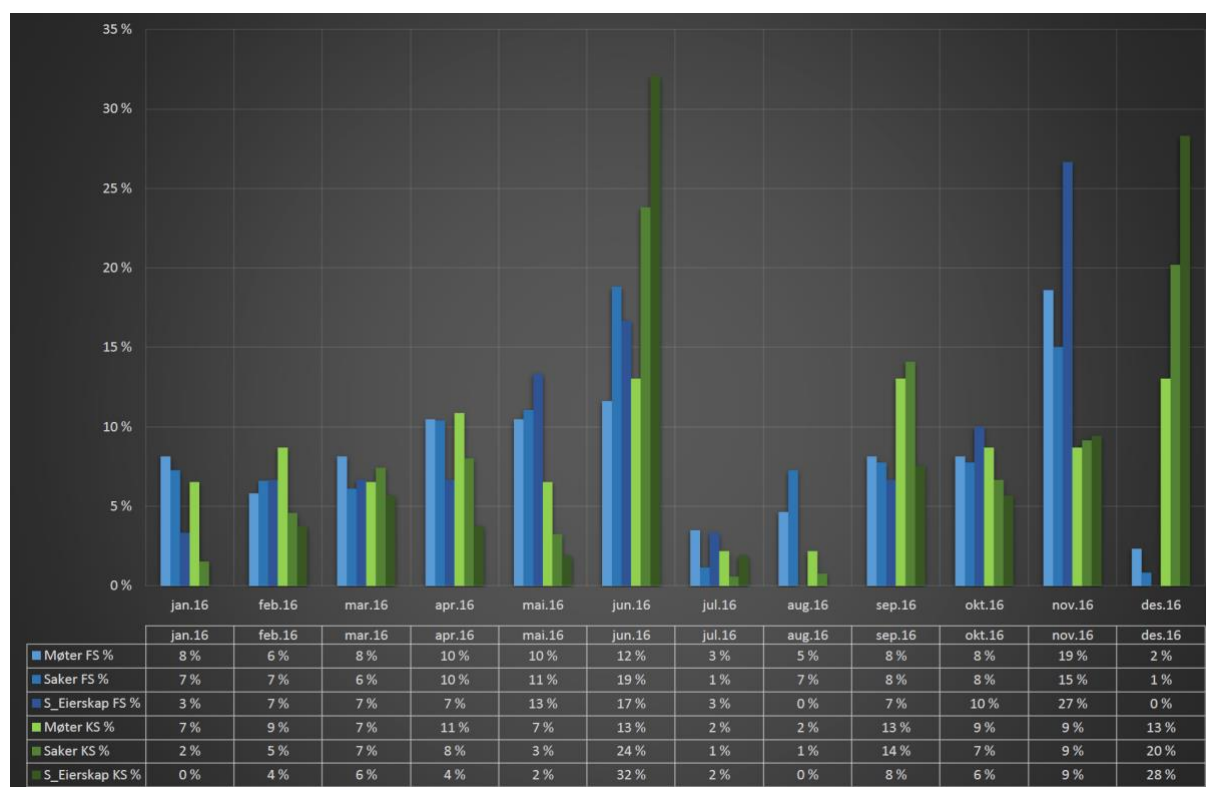
tilbake i neste kommunestyre. Selv om tallene indikerer at det ikke står dårligere til med kommunestyrene enn med formannskapene, indikerer de at deltagelsen i eierskapsprosessen er svært lav hos begge instanser. Dette bekrefter informantene, og en av dem så på det som et problem at de hadde representanter som deltok i selskaps representantskap eller generalforsamling og bedriftsforsamling uten at informasjon ble brakt videre til politikere og administrasjon i kommunen de representerte. Hvor mye informasjon som bringes tilbake til kommunestyre er bedre i andre kommuner, men det er problematisk at enkeltpersoner som kommunens eierrepresentant ikke involverer øvrig politisk ledelse. Figuren under viser fordelingen av saker i Helgelandskommunene mer detaljert og fordelt på kommune. NB! Søylen for "saker" for formannskap (FS) og kommunestyre (KS) er en total, som vil si at eierskaps sakene ikke er trukket fra



Figur 1 Saksfordeling mellom formannskap og kommunestyre 2016

Figur 1 viser oss fordeling av saker i kommunestyrene og i formannskapene i 2016. Antall saker gir ikke et korrekt bilde av arbeidsmengden til kommunestyrene satt opp mot hverandre fordi sakene er så forskjellige, og terskelen for å dele opp i flere saker varierer fra kommune til kommune. Det som er av interesse er først og fremst andelen av saker som omhandler eierskap, og fordelingen av disse mellom formannskap og kommunestyre.

Kommunestyrenes og formannskapenes arbeidsmengde varierer gjennom året, og det toppe seg i mai/juni når årsrapporteringen skjer og i november/desember i forbindelse med budsjettarbeid. Eierskapsrelaterte saker har samme tendenser til fordeling ut over året som øvrige saker. Figur 2 viser hvordan møter, saker og eierskapsrelaterte saker fordeler seg ut over året.



Figur 2 Prosentvis fordeling av møter og saker for 6 kommuner på Helgeland

Figuren forteller oss hvor stor prosentandel av sakene som tas opp hver måned. Vi ser at 32% av sakene relatert til eierskap kommer for kommunestyre i Juni, noe som tilsvarer 17 saker i de 6 kommunene det gjelder. Dette skal konkurrere med plassen blant totalt 125 saker i juni. Fordelingen varierer noe fra kommune til kommune men tendensen er den samme. For saker relatert til eierskap i formannskapet i mai er forholdet 5 eierskapsrelaterte saker av totalt 114. Det er verdt å merke seg at juni, september og desember hadde alle kommunestyrene i alle 6 kommunene møter. 2 av kommunene gjennomførte 6 kommunestyremøter i 2016, og hadde færrest, mens den kommunen som gjennomførte flest kommunestyremøter hadde 10 og de 3 siste hadde 8 møter. Ingen kommunestyre møttes oftere enn 1 gang pr. kalendermåned. Formannskapene hadde i 2016 gjennomsnitt 14,3 møter pr. år. En kommune hadde 8 formannskapsmøter i 2016, og hadde færrest, mens den kommunen med flest hadde 20.

4.2.2 Rapportering og kontroll

Årsregnskapet er selskapenes viktigste indikator på om selskapene når sine finansielle mål. Finansielle mål er lett målbare, og gir god indikasjon på utvikling over tid. Ofte etableres foretak med et samfunnsoppdrag alene, eller i kombinasjon med økonomiske mål. Det er en stor utfordring å se på måloppnåelsen av samfunnsoppdraget dersom det ikke er godt nok definert. Da jeg gikk gjennom sakene i kommunestyre og formannskap for 6 kommuner vurderte jeg de eierskaps sakene jeg gikk nærmere inn på med tanke på målstyring. Jeg har ikke funnet at det i fremlegget til kommunestyre og formannskap er sagt noe om måloppnåelse i selskap eller foretak. Om selskap eller foretak gjør det bra og når sine mål kommer til en viss grad frem i årsmelding og årsregnskap, men i de fleste tilfeller forutsetter tolkning av det som står der en kunnskap om foretakene og selskapenes mål og misjon. Mange selskap og foretak på Helgeland, og spesielt de med noen år bak seg har ikke tydelig mål satt eller oppdatert av sine eiere. I ett av intervjuene ble det påpekt at vedtektene til Helgeland Kraft AS hadde stått tilnærmet urørt siden 1964.

Mangel på styringssignaler fra kommunene til selskapene og foretakene medfører ofte at rapportering til kommunene begrenser seg til det som er pålagt av aktuelle lover som Aksjeloven, regnskapsloven og kommuneloven med forskrifter. Bjørnsen et al. (2015) forteller oss at kommunene ser ut til å motta eller få tilgang til informasjonen de behøver fra selskapene. Jeg ser at det ikke etterspørres ytterligere informasjon fra selskap eller foretak, men at det i noen tilfeller er behov for mer. En av informantene sier om ett av selskapene: "*De er perifer, lite inkluderende og deler fryktelig lite informasjon med oss som eiere. (...) Nå deltar vår representant på samlinger og styr og stell. Men det er ikke mye informasjon fra dem inn i hverken administrasjon eller til politisk nivå. Det stopper jo der. Sånn er det. Og det har jo noe med at den enkelte representant forstår sin rolle som representant for (xxx) kommune og for eierskapet.*" En annen informant fra en annen kommune forteller oss om samme selskap: "*Så er jo (selskapet) flink å komme i kommunestyret og orientere (...).*" Det er sannsynlig at forskjellen i tilgangen på informasjon i dette tilfellet kommer av i hvor stor grad informasjonen etterspørres.

KS uttaler i sine anbefalinger: "*kommunestyret har både tilsyns og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.*" (KS, 2015) s.21.

Vega, Leirfjord, Herøy Dønna, Træna og Vevelstad har kontrollutvalg med 3 medlemmer. Øvrige kommuner på Helgeland har kontrollutvalg med 5 medlemmer. Brønnøy kommunes hjemmeside er mangelfull og inneholder ikke informasjon om kontrollutvalg, dermed ikke antall, og heller ikke referater fra kontrollutvalgets arbeid. I protokoll datert 21.10.2015 fra kommunestyret i Brønnøy kommune kan vi lese at det er valgt et kontrollutvalg med 3 medlemmer og 8 varamedlemmer, og navn på disse. Grane, Hattfjelldal, Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, og Vefsn deltar i "Indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat". Øvrige kommuner på Helgeland deltar i "sekretariatskontoret for kontrollutvalgene for sør og ytre Helgeland". De oppfyller på den måten § 20 i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (FOR-2004-06-15-905). For medlemmer av indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat benyttes felles sekretariatnettsted <http://www.ihkus.no>. På nettstedet legges det ut saker, referater og utredninger. Hvis en går gjennom saker fra de forskjellige kommunene ser vi at det nyttes samme mal hos alle og at forståelsen av kontrollutvalgenes rolle er lik. For sør og ytre Helgeland er det ikke mulig å få tilgang til sakene uten å kontakte kommunene, det foreligger ingen åpent tilgjengelig informasjon om arbeidet utenom der det er referert i kommunestyreferat eller formannskapsreferat. Selv der kontrollutvalg har kommet med uttalelser om årsbudsjett og årsregnskap i saker jeg har sett på og som er behandlet av kommunestyre og formannskap, er navn på og signaturer av kontrollutvalgsmedlemmene utelatt. Det er også mulig å finne de utredningene KomRev Trøndelag (www.krt.no) har gjort for sine deltakerkommuner på Sør Helgeland. Deloitte (2014) forteller at "*De aller fleste rapporter gjøres tilgjengelige for media/offentligheten gjennom en eller annen publiseringskanal. Kun én prosent av kontrollutvalgslederne oppgir at rapporter ikke gjøres tilgjengelige, og tilsvarende to prosent av sekretariatene oppgir at det er svært vanlig at rapportene ikke gjøres tilgjengelige for media/offentlighet.*". Dette forteller oss at det er svært uvanlig at kontrollutvalg ikke offentliggjør sitt arbeid. 1 % av Norges kontrollutvalg er 4stk. det var da rapporten ble laget 58 kontrollutvalgssekretariat, som vil si at 2 % av sekretariatene tilsvarer 1 sekretariat. Åpenhet rundt kontrollutvalgenes arbeid og standardisering innenfor et kontrollutvalgssekretariat har potensiale for å øke kvaliteten på kontrollutvalgene ettersom det gir en felles forståelse for kontrollutvalgenes rolle, og det åpner opp for bredere evaluering av kontrollutvalgenes arbeid.

Kontrollutvalgene som deltar i indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat benytter samme mal for mye av arbeidet, og drar nytte av hverandre. De har planer og analyser og kommer med uttalelser til budsjett og årsregnskap slik forskriften krever (FOR-2004-06-15-905). Det

gjennomføres forvaltningsrevisjoner og selskapskontroll, og referatene fra møtene i kontrollutvalgene gir et godt innblikk i det som skjer i møtene. Jeg har i denne oppgaven ikke vurdert kvaliteten av det arbeidet som er gjort av kontrollutvalget inngående, men ser at det gjennomføres. Bjørnsen et al. (2015) antyder at kontrollutvalgenes aktiviteter er planmessig og omfattende, men at politisk involvering er svak. Dette er mulig å lese ut fra gjennomgangen av sakene i 6 kommuner på Helgeland, der det for alle kommunene, og både kommunestyre og formannskap kun ble referert til kontrollutvalgene i saker der kontrollutvalgene har plikt til uttalelse. Kontrollutvalgene skal uttale seg om årsbudsjett og årsregnskap i selskapet, foretak og i egen kommune. Involvering av politikere ser ikke ut til å skje i ordinære kommunestyre og formannskapsmøter. Jeg ser dermed langt på vei de samme tendensene som Bjørnsen et al. (2015). Deloitte har i sin undersøkelse av kontrollutvalgene fra 2014 funnet betydelig variasjon i kvaliteten på analysearbeidene og grunnlaget for prioritering av forvaltningskontroll og selskapskontroll, men at kvaliteten var tilstrekkelig. Det er videre observert at selskapskontroll har mindre fokus, kvaliteten er dårligere og at det gjennomføres i mindre grad enn forvaltningsrevisjoner (Deloitte, 2014). De analysene jeg har hatt tilgang til, er alle gjennomført av kommuner i Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat og er laget på samme lest. Det er derfor vanskelig å vurdere variasjonen som Deloitte observerer. Det jeg ser er at det gjennomføres flere forvaltningsrevisjoner enn selskapskontroller. Antallet siden 2006 er for de 7 kommunene i kontrollutvalgssekretariatet 53 Forvaltningsrevisjoner og 16 selskapskontroller. Tallen kan ikke rett ut tolkes ettersom det ved flere tilfeller er gjennomført selskapskontroll som del av forvaltningsrevisjon eller gjennomført forvaltningsrevisjon med eierskap e.l. som tema. Selskapskontroll ble ikke lovpålagt før i 2013, og tendensen er nok en bedring fra Deloitte's observasjoner fra 2014. NB! Med bakgrunn i at det er mange av kontrollutvalgene på Helgeland som ikke er åpent tilgjengelig for observasjon, og at de som er det ligger under samme sekretariat forteller observasjonene kun noe om de 7 kontrollutvalgene som er observert. Det foreligger ikke godt grunnlag for å vurdere de faktiske variasjonene som sannsynligvis finnes på Helgeland. Hadde jeg sett behovet tidligere ville jeg bedt om innsyn og fått med data fra de øvrige kontrollutvalgene til sammenligning mens jeg hadde muligheten.

4.2.3 Administrasjonen og administrasjonssjefens ansvar

Kommunelovens sier: "*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.*" (koml-LOV-1992-09-25-107) §23. pt.2.

Administrasjonssjefen gir uttalelser i de fleste saker, også fra kommunale foretak og fra kontrollutvalget, som legges frem for folkevalgte organer, og har rett til å møte og tale i alle kommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget. Administrasjonssjefen kan gi sine underordnede møte og talerett i sitt sted, som åpner for muligheten til å benytte fagpersoner i administrasjonen til utredelse av saker, og til å presentere sakene direkte for utvalget. Når jeg har gått gjennom eierskapssaker i 6 av Helgelandskommunene, er det i praksis ingen forekomst av avvik fra administrasjonssjefens innstilling og det som vedtas av kommunestyre og formannskap. Det samme gjelder for kommunale foretak der styrets anbefaling følges. Det er ikke før "konsernsaken Helgeland Kraft" kommer på bordet at vi ser noen form for debatt rundt eierskapstemaet, men det er på sin plass å nevne at det er en gruppe administrasjonssjefer som initierte debatten. En av informantene forteller at kommunestyret i aktuell kommune var klar for også å vedta styrets anbefaling i "konsernsaken Helgeland Kraft" uten debatt. Konsekvensene for den enkelte kommune var ikke tydelig nok framlagt til at den ble oppfattet av kommunestyret og formannskapets medlemmer, eller de forstod ikke konsekvensene av det som ble framlagt. Da dette ble påpekt av administrasjonssjefene viste det seg at det var et ønske om debatt rundt temaene i de fleste kommunestyrene i eierkommunene.

Administrasjonssjefen har et stort ansvar for det som skjer i en kommune, og det som er nevnt over viser at kommunestyrene gjerne lar administrasjonssjefen gjøre vurderinger av hva som er rett å gjøre i saker der de selv ikke har god nok innsikt, kompetanse eller interesse.

Administrasjonssjefens fokus og vektlegging påvirker i hvor stor grad kommunestyrerepresentanten interesserer seg for saker eller tema (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015). Hvordan administrasjonssjefen legger fram en sak, hva han/hun anbefaler og hvordan han/hun omtaler saken har direkte innvirkning på beslutningen som tas. Ideen om perfekt rasjonalitet er kun et ideal, og beslutninger styres av kontekst, erfaring, (mangel på) kunnskap osv. (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Det at administrasjonssjefens innstilling og utforming av framlegg kan ha stor betydning medfører at hun eller han har mye makt over politikken, og er avhengig av tillit fra politikerne til at det han eller hun legger frem er balansert og uhildet. Saken over viser også at kommuneadministrasjonen faktisk varsler når de ser saker som bør tas opp slik et par av informantene hevdet.

4.3 Kompetanse for god eierstyring

For å kunne være en eier forutsettes det at man har kjennskap til hva som kjennetegner aktuell selskapsform, hvilket ansvar eieren har ovenfor selskapet/foretaket og for andre interessenter,

hvordan eierne kan eller ikke kan påvirke hva som skjer i selskapet og hvilke begrensninger som finnes. En slik basiskunnskap bør kunne forventes av politikere som er med på å forvalte flere milliarder i bokført verdi i selskaper. For rollen som administrasjonssjef ligger det en helt annen forventning om kunnskap, som jeg kommer tilbake til.

En av informantene fortalte at det hadde vært en situasjon i et kommunestyremøte for ikke alt for langt tilbake i tid der ett av medlemmene hadde ment at det var på sin plass å påvirke et selskap gjennom "vår styrerepresentant". Under min observasjon i eierskapsseminaret i HALD-kommunene 6.juni 2017, ble det av en aktiv politiker fra en annen kommune hevdet at styrerepresentanter i kommunalt eide selskaper hadde et like stort ansvar for sitt kommunestyre som for selskapet han/hun satt i styret til. Uttalelsene er forventet med bakgrunn i at både Bjørnsen et al. (2015) og KS (2010) forteller om mangler og hull i opplæring av folkevalgte innenfor feltet eierskap. Enkeltpersoner som uttaler seg slik kan ikke klandres for sin kunnskap når de ikke er satt i stand til å forstå det bedre slik KS (2015) og Bjørnsen et al. (2015) anbefaler.

4.3.1 Politikere, behov og kompetanseheving

Det blir ofte opp til hver enkelt kommune å vurdere om kompetansenivået hos egne politikere er godt nok. Det finnes ikke et allment system for kompetansekartlegging hos folkevalgte. KS anbefalinger for god eierstyring sier dette angående folkevalgtopplæring: *"Det er viktig at kommunestyrene som eiere får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierandeler i. Det er viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene man har som folkevalgt, som styremedlem eller som medlem av representantskap eller generalforsamling"* (KS, 2015) s.9.

Flere av informantene påpekte at kompetansebehovet varierte etter om politikere var eller ikke var medlem av et utvalg, og etter hvilket utvalg de var medlemmer i. Noen mente det var best å vente til medlemmer av kommunestyret var delt opp i utvalg og nemder før en kjørte spesifikk opplæring der. Dette stemmer med Bjørnsen et al. (2015) s.12. *"Samlet sett hevder rapporten at den folkevalgte styringsrollen er konsentrert rundt ordfører, formannskap, eventuelle folkevalgte styremedlemmer og kontrollutvalget. Menige folkevalgte fremstår ofte som marginaliserte og uinformerte."* Det advares også mot potensielle effekter av dette: *"(...) I denne sammenheng kan det være grunn til å advare mot for høy konsentrasjon av den folkevalgte styringsrollen – ikke minst i kombinasjon med mangelfull kompetanseoppbygging hos de folkevalgte. Konsekvensen av dette kan være at eierskapet depolitiseres, og at politisk*

viktige sider ved selskapenes strategier og utvikling ikke fanges opp. NIBR vil derfor anbefale at kommunene bevisstgjøres på de mulighetene som finnes for å styrke kunnskaper, kompetanse og oppmerksomhet rundt eierskapspolitikken blant et bredere utvalg av folkevalgte enn det som ofte er tilfelle i dag." (Bjørnsen et al., 2015) s.188. De formidler et ønske om at alle politikerne i kommunen skal være med på eierstyringen, men sier ingenting om kostnader eller ressursbehovet som følger med. En av informantene peker på at det ikke er mye rom med alt representantene skal gjennom hver måned, og antyder at mer opplæring kan gå på bekostning av andre saker, men ser behovet for kompetanseheving for å ivareta eierrollen på en bedre måte. En annen av informantene peker på fraværet av "hendelser" som en faktor. Så lenge selskapene har gått bra og så lenge det ikke har vært behov for eierne å "ta grep" om noe, så har det heller ikke vært ansett som nødvendig å engasjere seg i eierstyring eller kompetanseheving på feltet. Informantene gir inntrykk av at ressursbehov er begrensende for hvor mye opplæring/kompetanseheving den enkelte politiker blir tilbudt. Informanter og tall fra oversikten over saksbehandlingen i 6 av Helgelandskommunene viser at det i perioder er stor arbeidsmengde. Det er derfor ikke rom for kompetanseheving i perioder med stor arbeidsmengde uten å øke antall møter/samlinger med de kostnadene det medfører. I tillegg kommer utgifter til organisering og gjennomføring av kurs.

I forbindelse med "konsernsaken Helgeland Kraft" har det skjedd noe med flere av kommunene, og det ble i juni 2016 som et resultat av dette arrangert et "eierskapsseminar" for HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna). Her var jeg så heldig å få delta som observatør. Informantens observasjon om at hendelser skaper engasjement og åpenhet for kompetansetilførsel er det samme som ble observert av Buschmann-Rise og Nybakk (2015) i deres studie. En av informantene hadde observert den økte interessen, men uttrykte en bekymring for at kommunene går tilbake til slik det var før når denne saken er ute av verden. Jeg velger å henge meg på denne bekymringen, men håper kommunene og i særdeleshet administrasjonssjefene velger å benytte denne muligheten de nå har til å forbedre eierstyringen i sin kommune.

Informantene referer ofte til den obligatoriske folkevalgtopplæringen, og det er enighet om at denne innføringen i politikerens virke på eierskapstema ikke er god nok for politikere som skal drive med eierskap. Bjørnsen et al. (2015) forteller oss at det er nødvendig at alle i politisk ledelse i en kommune har kompetanse nok til å forstå sin rolle som eier, og ev. sin utvidede rolle i et utvalg, formannskap, som eierrepresentant e.l.

I sin masteroppgave forteller Buschmann-Rise og Nybakk (2015) s.iii. følgende om motivasjon som forutsetning for kompetanseheving: *"Studiets empiri viste at det som preger interessen for kunnskapstilførsel er at interessen generelt sett er lav, at situasjoner innen eierstyring som oppstår øker interessen, at KS' vektlegging påvirker interessen, at målkonflikter øker interessen, at informasjonsflyt har innvirkning på interessen, samt at kommuneledelsens (ordførers og rådmanns) fokus på eierstyring preger interessen."*

Observasjoner og informanter støtter opp om oppsummeringen i overnevnte masteroppgave. De observerer at politisk ledelse engasjerer seg mer når de blir tvunget til å aktivt ta stilling til konkrete saker angående eierskap, og det blir da avdekket mangler i kompetansen på feltet og etterspurt kompetansehevende tiltak. I forbindelse med "konsernsaken Helgeland Kraft" ble det avdekket behov og arrangert et eierskapsseminar som en del av folkevalgtopplæringen i HALD-kommunene. I 2016 i de 6 kommunene jeg gikk gjennom sakslistene i formannskap og kommunestyre til, var det ingen som hadde kompetanseheving som sak ut over obligatorisk folkevalgtopplæring etter valget i 2015. Dette gjelder både for eierskap og andre tema. At formell opplæring gjennomføres i svært begrenset omfang støttes også av flere informanter som forteller at opplæring innenfor temaet eierskap mangler, og at det med fordel kunne vært mer. Dette stemmer med tidligere forskning (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015), (Bjørnsen et al., 2015).

4.3.2 Politikere, tilpasninger til kompetansen

Det blir av en av informantene sagt at det beste er å drive opplæring etter hvilke utvalg eller hvilken rolle de folkevalgte har. Dersom en velger å differensiere kompetansen på den måten, vil det hvile et ansvar på medlemmer med "ekstrakompetanse" om å legge frem sitt arbeid slik at det er forståelig for de som ikke har gjennomgått samme opplæring eller utdanning. Det er alltid en god regel å være tydelig i sitt fremlegg av en sak, men det er spesielt viktig når et stykke arbeid som krever en spesiell kompetanse skal legges frem for personer uten den kompetansen. Hvis valget går ut på om vi skal tilpasse saksfremlegg for mottakeren eller tilpasse mottakeren til saksfremlegget, vil det å tilpasse mottakeren være mye mer ressurskrevende. Det kan være tilfeller der kvaliteten på beslutningen lider under mangelen på kompetanse hos beslutningstakeren. Da er det svært viktig at det i saksfremlegget ikke legges til rette for misforståelser. Når administrasjonssjefen legger frem saker for kommunestyret legger han/hun ofte med en anbefaling til beslutning. En informant forteller at det er stor tillit til at administrasjonssjefens anbefaling er til å stole på. Det vil si at alternativer er nøye vurdert, at anbefalingen er gitt ut fra sakens mandat der det er tilgjengelig, at personlige

ønsker eller muligheter for personlig vinning ikke legges til grunn osv. En rasjonell beslutning krever kunnskap om problemstillingen, et tydelig mål og en oversikt over konsekvensene ved de forskjellige alternativene (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Politisk ledelse velger ofte å ikke stille spørsmål ved administrasjonssjefens eller saksbehandleres anbefalinger i saker som legges frem, og overlater slik vurderingene og beslutningene til administrasjonen fordi de ikke har kompetanse til å gjøre disse vurderingene selv. En av informantene påpeker viktigheten i at politikere som skal ta en beslutning må ha tillit til administrasjonssjefen og at det administrasjonen legger frem er riktig, på samme måte som et styre i et selskap må kunne stole på at administrasjonen og daglig leder må ha tillit hos et selskapsstyre.

Det er mye i det informantene forteller, og det en kan lese ut fra saksmengden i enkelte kommunestyre og formannskapsmøter, som gir meg et inntrykk av at det i mange saker legges opp til at kommunestyret ikke skal sette seg inn i alt de får tilgang på av beslutningsgrunnlag. Et ikke eksklusivt eksempel på dette er innkallingen til kommunestyre i Vevelstad kommune 28.06.2017. Her skal det behandles 25 saker og det er 18 referatsaker som presenteres.

Innkallingen med sakspapirer er på 1027 sider, og tilgjengelig på

<http://www.vevelstad.kommune.no/innsyn/>. Innkallingen er ikke datert, men inneholder saker fra formannskapsmøte 07.06.2017. Det er med andre ord 20 eller færre dager for å sette seg inn i materialet. Selv om noe er bilder og kart, ikke alt er relevant for beslutningene som skal tas, og det kan forventes kunnskap om noe av det fra før, så fremstår det som mye. En av informantene påpeker at kommunestyrerepresentanter likevel legger stor vekt på detaljene når enkelte saker tas opp i kommunestyret. Det diskuteres klasseromstørrelse og korrektheten til utredninger utført av profesjonelle når det egentlig er antall skoler som er på agendaen. Jeg ser at det er behov for å være konkret i saker som legges frem fra for kommunestyre eller formannskap, og at kommunestyre og formannskap bør være presis i forhold til spørsmålene eller mandatet fra til de som utreder. Det er likevel slik i saker der politikere har et reelt engasjement at det blir debatter, rådslåinger og forhandlinger. Saker som engasjerer kommer tilbake på sakslistene i flere kommunestyre- og formannskapsmøter. Eierskapssaker har på Helgeland ikke hatt tradisjon for å komme tilbake på sakslistene, før "konsernsak Helgeland Kraft" begynte å rulle i 2016. Saken er behandlet i Vefsn formannskap 4 ganger i 2016 og behandlet 3 ganger som sak og 3 ganger som orienteringssak i Grane kommunestyre i 2016.

En av informantene peker på at et kommunestyre i likhet med andre politiske styrer er et lekfolksstyre, og at det er et viktig prinsipp at det skal være slik. Det kan ikke forventes spesifikk kompetanse, og hvis noen har det er det å anse som en bonus. En annen informant

påpeker peker på kompleksiteten i aksjeloven, og utfordringene menige politikere har med å forstå denne godt. Det blir med andre ord svært viktig at det som legges frem for politikere i eierskapssaker leges frem på en slik måte at konsekvensene av vedtakene kommer tydelig frem. Dette må også gjelde for andre saker der det ikke kan forventes at beslutningstaker har god nok kompetanse. Alternativet er at beslutningstaker skolerer til selv å kunne hente ut informasjon fra selskapenes og foretakenes rapporteringer. Da må vi og ha i bakhodet at beslutningstakere, i dette tilfellet politikere, bare velges for 4 år om gangen.

4.3.3 Administrasjon, Eierskapsmiljø og kompetanse

"Eierskapsmiljøet i NFD (Nærings- og fiskeridepartementet red. anm.) er med sine ca. 30 ansatte et av de største og mest kompetente i Norge. Kommuner og fylkeskommuner har naturlig nok ikke de samme mulighetene som staten til å bygge opp gode og kompetente eiermiljøer". (Breiby & Standal, 2015) s. 23. Mange små kommuner har et begrenset antall personer i administrasjonens ledergruppe. Noen har likevel tilgang på personer med kompetanse på eierskap eller med eierskapsrelevant kunnskap. Det kan være en som jobber med næringssspørsmål, eller en med erfaring og kompetanse som jobber med andre ting i kommunen. Bjørnsen et al. (2015) anbefaler at kommunene ved etablering av selskaper vurderer om administrasjonen kan fungere som kompetent støtteapparat i eierskapsspørsmål.

En av informantene forteller hvordan deres kommunes administrasjon bruker den fagkompetansen de har tilgjengelig. *"(...) en del av disse områdene tilhører et fagområde i kommunen. For SHMIL, så blir det "miljøjengen". (...) Så har vi folk som har ansvar for KF, og noen som ser gjennom for Helgelandskraft."* På den måten sørger aktuell kommune for kontinuitet og kvalitet på oppfølgingen av selskapene og foretakene. Ved å ha personer eller grupper av personer som følger utviklingen i de viktigste selskapene og foretakene vil en også være i stand til å reagere raskere dersom det skulle være et behov for det.

4.4 Hvordan samhandler administrasjonen og politisk ledelse i eierskapsspørsmål?

"Eierstyringen og selskapsstyringen skjer innenfor et fingradert, institusjonalisert system med mange posisjoner og organer, hvor hver av dem har ganske skarpt definerte roller, og hvor ikke minst relasjonene mellom dem er underlagt mange formelle og uformelle normer og bindinger." (Bjørnsen et al., 2015) s. 98. Kompetansen i folkevalgte organer er ofte for dårlig til at politikere alene klarer navigere i eier- og selskapsstyringen, og de derfor avhengig av støttefunksjoner i administrasjonen.

To av informantene forteller at den store mengden av årsmeldinger, årsregnskap og eierskapsinformasjon i andre former fra selskaper kommunene har eierandeler i primært blir håndtert av administrasjonen, og arkivert. En informant forteller at administrasjonen arkiverer og gjør tilgjengelig all kommunikasjon eller meldinger fra selskaper de har eierskap i for den politiske ledelsen. Dersom denne gjennomgangen er oppe i kommunestyre eller formannskap er det kun som referatsak, og ikke som beslutningssak. Unntakene er hvis administrasjonen i sin gjennomgang vurderer noe som viktig nok. Jeg har ikke blitt gjort kjent med kriteriene for denne utvelgelsen. Når det gjelder selskaper som er av "vesentlig økonomisk betydning" for kommunene så bekrefter alle informantene at de blir behandlet av folkevalgte organer og ofte av kommunestyre. Det samme gjelder selskaper og foretak hvor kommunene har betydelige eierandeler og som selv tar initiativ og kommer med saker som må behandles av generalforsamlingen. Fra en kommune fortelles det om hvordan administrasjonssjefen blir bedt om å involvere seg for å avklare noen eierskaps spørsmål i en konkret sak.

Oppfølging av selskapers årsregnskap og meldinger av administrasjonen virker å være organisert og systematisk, med definerte oppgaver. Hvordan og i hvor stor grad det foregår dialog mellom administrasjon og formannskap eller kommunestyre i forbindelse med denne oppfølgingen ser ut til å variere.

Praksisen med administrativ behandling er gjort av praktiske hensyn, og en vurdering av at det vil koste mer enn det smaker med politisk involvering i selskaper med små eierandeler. Større grad av involvering av folkevalgte og behandling av flere selskaper i kommunestyrene kunne gitt mer kompetanse og høyere fokus på eierskap. Et eksempel på at det er mulig å utvide porteføljen av selskaper hvis årsregnskap og drift er oppe til politisk behandling er eierskapet i Helgeland Industrier AS, som selv med en omsetning i 2016 på 92,2MNOK og resultat på 14,2MNOK ikke behandles politisk av de fleste eierne, selv Vefsn kommune som er største eier med 22,2%. Det er med andre ord tilgang på flere selskaper som er av en slik størrelse at de har betydning for kommunene, og som i dag ikke behandles i formannskapene eller kommunestyrene. Observasjonen av kommunenes håndtering av Helgeland Industrier antyder at det ikke finnes noen vedtatt terskel for når et selskap er vesentlig nok til at det blir behandlet i kommunestyrene og formannskapene.

4.4.1 Administrasjonen og administrasjonssjefens forventninger til politikerne

Administrasjonssjefen skal sørge for at saker er godt nok utredet før de legges frem, og i de fleste saksframlegg kommer administrasjonssjefen med innstilling til saken. Det ligger i

systemet en forventning til at politikerne leser seg opp på saken, gjør seg opp en mening, stiller spørsmål ved det som er uklart og tar sin beslutning ut fra dette. Tidligere eksempel fra Vevelstads kommune med møteinnkalling på 1027 sider, og min gjennomgang av eierskapssaker fra 6 kommuner forteller oss at det i eierskapssaker ikke forventes at politikere stiller spørsmål eller går på tvers av administrasjonssjefens innstilling. Det er ingen av informantene som har vært tydelig på forventninger, men det påpekes i større grad hva som ikke kan forventes. Politikere er lekfolk, og har i utgangspunktet begrenset kompetanse på eierskap. Det er uttalt at det finnes individuelle forskjeller, og at enkelte har både interesse og kunnskap om eierskap. Denne kunnskapen oppfattes som en bonus. Det ble påpekt av en av informantene noe som stemmer godt med masteroppgaven til Buschmann-Rise og Nybakk (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015), at motivasjonen til politikerne for å ta tak er større for saker som er i nyhetens interesse enn det som er det langsiktige slik som eierskapsmeldingene.

4.4.2 Politikernes forventninger til administrasjonen

Det stilles strenge krav til administrasjonssjefen og saksbehandlere i administrasjonen som utarbeider grunnlag for de vedtakene som tas i de folkevalgte organene.

Flere av intervjuobjektene omtaler tillit til administrasjonen og administrasjonssjefen. En sier: *"du skal stole på ganske mye når en administrasjonssjef legger frem en slik for kommunen"*, om saker der politikerne ikke selv sitter med kompetanse. Det ligger en forventning fra de folkevalgte om at de skal kunne stole på administrasjonen og at det som leveres til politisk behandling er utredet uhildet og på beste måte. Dersom det ikke finnes tillit til administrasjonen og/eller administrasjonssjefen, blir ofte ikke administrasjonssjefen sittende i sin stilling. Det er svært krevende både for administrasjonen og politisk ledelse å gjøre sin gjerning uten denne tilliten. Det ser ut som om at politikere ofte overlater vurdering og beslutning i eierskapssaker til administrasjonen. En informant forteller at kommunestyrepolitikere i aktuell kommune ikke stiller spørsmål i eierskapssaker, fordi de ikke er engasjerte i temaet, men er villig til å gå langt ned i detaljene i saker som engasjerer.

4.5 Hvordan forholder kommunene seg til selskaper de er eiere i?

Kommunestyret har ved opprettelse av kommunale foretak ansvar for å velge styre og fastsette vedtekter jfr. kapittel 11 i kommuneloven. (koml-LOV-1992-09-25-107). Det samme gjelder for opprettelsen av aksjeselskap jfr. kapittel 2 i aksjeloven (asl-LOV-1997-06-13-44).

For interkommunale selskaper plikter kommunestyre å opprette selskapsavtale, og stille til rådighet minst en representant til representantskapet jfr. lov om interkommunale selskaper (intkomsel-LOV-1999-01-29-6).

Kommunene på Helgeland er eiere, eller har eierandeler i mange aksjeselskap. I en stor del av selskapene er eierandelene relativt små og flere informanter forteller at dette ofte er selskaper der kommunen ønsker å vise sin støtte gjennom å kjøpe en eller et fåtall aksjer. Disse aksjene har en marginal verdi, eierandelen er så lav at det ikke er reel mulighet for påvirkning, og utbytte er svært lavt eller fraværende. Hvordan slike små eierskap kommer frem i eierskapsmeldingene til de helgelandskommunene som har eierskapsmeldinger varierer. Det er ikke alle som har tatt med de minste eierskapene. Andre har på en ryddig måte har sagt noe om hva som er målet med eierskapet, og på den måten vist at det ikke er behov for eller ønske om aktiv forvaltning. Fordelen med å avklare dette er at en ikke i fremtiden bruker unødige ressurser på eierskapsarbeid der det ikke er behov eller ønske om det. En av informantene var innom at det mest ryddige ville vært å avvikle alle slike eierskap. Det virker å være enighet om at det ikke bør benyttes ressurser på de små eierskapene med marginal økonomisk betydning.

Kommunene på Helgeland har også betydelige eierandeler, påvirkningsmuligheter, og økonomiske eller samfunnsmessige interesser i et betydelig antall selskap og foretak. Som eiere i disse selskapene har kommunene rett til å møte i generalforsamling eller representantskap. Kommunale foretak (KF) er heleid av én kommune, og her er det en direkte linje mellom folkevalgte og foretak, mens det for AS og IKS kreves aktiv involvering. En av informantene var litt forundret over at aktuell kommune hadde betydelig eierandeler i Helgeland Industrier AS, et selskap med ca. 90MNOK i omsetning og med et betydelig samfunnsoppdrag, uten at de involverte seg som eiere. Gjennomgang av sakslister for kommunestyremøter for 6 kommuner viser at de i gjennomsnitt behandler 87,5 saker i løpet av 2016. av 87,5 saker omhandler i snitt 8,8 selskap eller foretak, fordelt på 2,0 saker på Helgeland Kraft (forløper til konsernetableringen og ekstraordinær situasjon), 3,8 på kommunale foretak og 3,0 på andre eierskapsaker som eierskapsmelding, IKS eller andre AS. Tallene for formannskapene i de samme kommunene er totalt et gjennomsnitt på 101,0 saker i 2016. Av de 101,0 sakene er gjennomsnittlig 2,0 saker relatert til Helgeland Kraft, og 3,0 er andre eierskapsaker. Saker om KF tas ikke opp i formannskap, men går rett til kommunestyre.

Oppfattelsen blant de fleste informantene er at involvering av folkevalgte med fordel kunne vært bedre. Informantene forteller: *"Det er ikke det (politikerne) bruker tid på"* og *"(...) det er krevende å få politikere på (...) kan gjerne hive se på når det skjer noe, om det er akutt, eller konkrete spørsmål."*

4.5.1 Habilitet og aktive politikere som styremedlemmer

Det som fremkommer i intervjuene er at det i kommunene som har deltatt i debatten omkring Helgeland Krafts konsernetablering har skjedd en liten oppvåkning når det gjelder habilitet blant politikere som i tillegg til å være aktiv politiker hadde styreverv i selskapet eller verv i bedriftsforsamlingen. Om det var endring i kunnskapsnivået eller om det var endring i behovet er usikkert, men sentrale politikere (primært ordførere og varaordførere) i flere kommuner valgte å trå ut av bedriftsforsamlingen for å kunne delta i debatten om selskapet i sin kommune.

Den felles eierskapsmeldingen for Helgeland Kraft, som til sist ble vedtatt av eierkommunene, sluttet seg til anbefalingen om å endre valgordningen for styrerepresentanter. Det har tidligere vært kvoter for styrerepresentanter for å sikre deltagelse fra de fleste eierkommunene. Da var det opp til kommunestyre å finne og stille styrerepresentanter til rådighet. Denne ordningen har ført til at andelen aktive eller tidligere aktive politikere som har deltatt i styret er betydelig. Fremtidige styrerepresentanter skal finnes med bakgrunn i sin kompetanse, og utvelgelsen blir i mye større grad opp til valgkomiteen. Det har i skrivende stund ikke blitt byttet ut styrerepresentanter etter ny ordning, og det sitter aktive politikere, og til og med en ordfører i styret. Informantene jeg har intervjuet er delte i sitt syn, fra at det er helt greit så lenge de selv håndterer sin rolle godt til at det er en særdeles uheldig sammenblanding av roller. Selv om aktive politikere i et selskapsstyre skulle klare å skille sine roller godt, så bør en være bevisst på hvordan en fremstår for øvrige eiere og interessenter.

Habilitet som tema er ifølge flere informanter godt belyst i folkevalgtopplæringen. Det viser seg likevel at oppfattelsen av hva dette innebærer varierer blant informantene. For noen synes det å være svært problematisk med aktive politikere i styre, mens andre synes det er helt greit å sende ordføreren. I ytterpunktene er meningene til dels sterke, og en informant kan være direkte provosert av det en annen synes er helt greit. Det var enighet om at en politiker i det minste måtte velge hvor hun eller han skulle delta i debatten om en sak, og ikke delta både i styret og kommunestyret om samme sak. Spørsmålet om hvor en representants lojalitet ligger

ble brukt som argument for at en representant ikke kunne "velge en side å debattere på". Der både selskap og kommunen han eller hun representerte var deltagende, burde representanten avstå fra hele debatten. Habilitet var ifølge flere informanter noe som ofte ble vurdert i kommunestyre og formannskapsmøter, og en fortalte at det var tilfeller der det han anså som rimelig fjerne bindinger ble brukt av politikere for å slippe å delta i "ubehagelige debatter".

4.5.2 Eiermøter, generalforsamling, representantskap og uformelle møter

Bjørnsen et al. (2015) s.97. oppsummerer: "Eierstyringen (...) skjer generelt gjennom to kanaler. Eierstyring gjennom selskapets styrende organer og regulære prosedyrer står i en særstilling, og fremheves som den viktigste og mest sentrale (...) Dette er den formen for eierstyring som aksjeloven og IKS-loven først og fremst legger opp til. (...) Men det er også opp til ethvert selskaps eiere å følge opp eierskapet gjennom direkte kontakt med selskapet utenom generalforsamling eller representantskapsmøte. Dette skjer ikke minst ved at kommunen avholder eiermøter direkte med selskapets ledelse, og dette kan skje flere ganger i løpet av året."

Informantene er samstemte i at det foregår lite eierkontakt ut over generalforsamling eller representantskap og ev. bedriftsforsamling. Kommunene deltar med sine representanter på generalforsamling i selskaper som er av økonomisk eller samfunnsmessig betydning for kommunene. Så lenge det ikke er overskudd av midler og ressurser vil det ikke være rom for å prioritere de selskapene som tidligere nevnt er uten større direkte betydning for kommunen som eier. Der det foregår kontakt mellom eierne og mellom eierne og selskapet ot over de formelle foraene så er det ofte enkeltsaker eller hendelser som utløser det behovet. Når det gjelder det at eierrepresentantene i selskapene refererer til kommunestyret eller formannskap fra sin deltagelse på generalforsamling/representantskap eller i bedriftsforsamling, ble det fra en av informantene etterlyst bedre rutiner og kvalitet på dette. Fra sakslistene til de 6 kommunene jeg gjennomgikk ser det ut som om rutiner for gjennomgang av eiermøter i kommunestyre og formannskap varierer, men at det er eksempler på kommuner som rapporterer tilbake til kommunestyre og formannskap i etterkant av slike møter rimelig konsekvent.

4.5.3 Eierskapsmeldinger og selskapsstrategi

"Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper. Disse prinsippene bør gjenspeile selskapet sett i sammenheng med kommunens totale virksomhet og være kommunisert og

tilgjengelig, ikke bare for selskapets organer, men også for kommunens innbyggere. (...) En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. (...) Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper." (KS, 2015) s. 11-12.

Det er i dag kun et mindretall av kommunene på Helgeland som har en åpent tilgjengelig eierskapsmelding, og ingen som har rutiner for årlig gjennomgang (en kommune har etter avvik fra kontrollutvalget/revisjonen uttalt at de *skal* ivareta dette). Videre antyder informantene at det i liten grad er politisk engasjement rundt arbeidet med eierskapsmeldingene. Inntrykket forsterkes av at "administrasjonens forslag til eierskapsmeldinger" i sin helhet går gjennom politisk behandling uten at en eneste kommentar eller merknad kommer med på vedtaket. Det er eksempel på meldinger som fremstår som uferdige, og kun en oversikt over eierskap uten at det er sagt noe om kommunens intensjoner med eierskapet. Når det gjelder selskapsstrategier og revidering av selskapene i eierskapsmeldingene, så oppgir en informant at de i aktuell kommune holder på med selskapsstrategiene. Selskapsstrategiene vil tydeliggjøre den enkelte kommunes ambisjon for sitt eierskap i det enkelte selskap. Når det gjelder revidering av styringsdokumentene og selskapsavtalene virker det å være enighet blant aktuelle informanter om at det er noe som selskapene er premissleverandører for. At revidering skjer etter som selskapene har et behov, og ikke etter initiativ fra kommunene.

De første kapitlene i kommunenes eierskapsmelding tar for seg kommunenes eierskapsprinsipp og strategier. De kommunene som har en eierskapsmelding virker å ha brukt kjente prinsipper, og tilpasset det til egen kommune. Disse kapitlene fremstår som gjennomtenkte, og som et selvstendig arbeid. Det er lite som tyder på at det her er brukt en standard mal. Eierskapsmeldingene til kommunene er ment å inneholde den enkelte kommunes mål med eierskap i de enkelte foretak og selskap. Det ville vært naturlig å fundamentere måloppnåelsen i politiske vedtak, men dette mangler ofte. Det påpekes fra flere informanter at involvering av politisk ledelse i arbeidet med eierskapsmeldingene er manglende og vanskelig å få gjennomført. Eierskapsmeldingene bærer også preg av at det arbeidet som ikke krever politisk involvering er ferdig slik at vi får en bra oversikt over eierskapet, men uten at det i stor grad kan benyttes som styringsverktøy. Skal eierskapsmeldingene brukes som styringsverktøy må politikerne først involvere seg og si noe

om hva kommunene ønsker å oppnå med sitt eierskap eller deltagelse i selskap og foretak. En informant sier: *"(...) det har vært ganske tynt med tilbakemeldinger fra det politiske. Men vi har laget selve meldingen. Men det er klart det er krevende å få disse politikerne på nå (...) da må de forholde seg til det langsiktige i det og da må de mene noe fornuftig om det (...)"*

I forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmeldinger får kommunene oversikt over hvilke selskaper de har. Det er ikke uvanlig at det etter mange år uten kritiske vurderinger av porteføljen har blitt et behov for en ryddejobb. Eierskapsmeldingene vil være et nyttig utgangspunkt for å omstrukturere og avvikle selskap og foretak det ikke er bruk for, eller avvikle eierskap i selskap der kommunene ikke har behov for eller ønsker å være med.

En av informantene fortalte at aktuell kommune noen år tidligere hadde hatt inne ekstern bistand for å gå gjennom kommunens organisering av tjenester i selskaper og foretak. Det hadde blitt utarbeidet en rapport som i sin tur ble brukt til å gjennomføre en ryddejobb med blant annet avviklinger av noen selskaper. Informanten syntes det var en god ide å ha en slik gjennomgang ved jevne mellomrom

4.5.4 Samfunnsoppdrag og ringvirkninger

I boken "Styrearbeid og eierstyring" snakkes det om økonomisk verdiskaping og samfunnsnyttig verdiskaping. Økonomisk verdiskaping kan ses slik på: *"Verdiskaping er her synonymt med å skape økonomiske verdier og er en beskrivelse av hvordan kunnskap, kapital og arbeid omsettes til økonomisk resultat."* (Breiby & Standal, 2015) s. 16. Et økonomisk resultat isolert sett er ofte lett å måle, og det dreier seg om å kjenne konteksten selskapet driver i for å vurdere risiko og muligheter. Boken sier videre noe om Samfunnsnyttig verdiskaping. Staten omtaler dette som sektorpolitiske mål, mens kommunene og offentligheten for øvrig omtaler det som selskapets samfunnsoppdrag. *"Det er heller ingen tvil om at det i de aller fleste tilfellene er lettere å måle økonomiske resultater enn kvalitative resultater. Så jo mer presist eieren formulerer forventningene til den ikke-økonomiske verdiskapingen, desto enklere er det for styret (...) Styret må derfor selv ta den krevende oppgaven med å vurdere om det virksomheten produserer og leverer, kan forsvare ressursbruken, altså hva som er verdiskaping og hva som er verdiskapende."* (Breiby & Standal, 2015) s. 17. Ringvirkninger av verdiskapende arbeid kan være så mangt, og det har blitt snakket om et totalregnskap i forhold til ringvirkninger. Ringvirkninger her kan være at drift av tjenester kan gi andre muligheter i form av bedre rammevilkår for drift av selskap med økonomisk verdiskaping. En av informantene bemerket at ved innførselen av energiloven

gikk kraftselskapene i hele landet over fra primært å ha et samfunnsoppdrag, til å bli selskaper med økonomisk verdiskaping som hovedmål. Han mente videre at denne tendensen var fremtredende i hele samfunnet/næringslivet.

Dersom det fortsatt skal være selskaper som primært har et samfunnsoppdrag, så må selskapene ha tydelige mål. Disse målene burde komme frem tydelig i en eierskapsmelding, på samme måte som at økonomiske mål burde det. Det er kommuner på Helgeland som har tydelige mål, og er tydelig i hva de ønsker med eierskapet, mens andre ikke sier noe om det. Det blir mer en oversikt over hvor kommune har eierinteresser.

En av informantene viste til ett kommunalt heleid AS som i flere år hadde gått med underskudd men som på grunn av sin virksomhet sparte kommunen og andre for kostnader, og på toppen av dette gav miljøgevinst. Når jeg ser gjennom den aktuelle kommunens eierskapsmelding er dette faktorer som ikke er tatt med. Dagens politiske ledelse og administrasjonen har etter det jeg fikk inntrykk av i dette intervjuet en forståelse for sammenhengene nevnt over, men uten en selskapsstrategi eller en eierskapsmelding som tar for seg disse faktorene står dette selskapet om jeg setter det på spissen uten beskyttelse dersom denne forståelsen går tapt over et kommunevalg. Det er ingen grunn til å anta at dette er et enestående eksempel.

5 Drøfting av funn

5.1 Hvordan ivaretar kommunene sine plikter og ansvar som eiere?

Kommunene har små eierandeler i en god del selskap som er av liten eller ingen økonomisk eller samfunnsmessig betydning for kommune. Det foregår ingen aktiv forvaltning av eierskapet i disse selskapene, og kommunene deltar sjeldent eller aldri på generalforsamling. Eierandel i disse selskapene ses på som "støtteeierskap". Enkelte kommuner har et delvis uttalt ønske om å selge seg ut av disse små eierskapene for å rydde i egen portefølje. Det er etter min oppfatning uproblematisk at kommunene har mange små støtteeierskap, så lenge det er gjort aktive valg i forhold til hvordan disse skal forvaltes. Det er kommuner på Helgeland som har tatt inn i sin eierskapsmelding hvordan de ønsker å forholde seg til selskapene. For de kommunene som ikke har sagt noe om det, anbefaler jeg at de gjør et vedtak på det og oppdaterer eierskapsmeldingen.

Rapportering fra selskap og foretak ser ut til i stor grad å begrense seg til det lovmessige. Dette er naturlig så lenge det ikke etterspørres mer av eierne. Det kommer frem at det langt på vei er selskapene selv som legger premissene når det er behov for revidering av selskapenes mål og strategier, eller når det er behov for endringer i selskapets struktur og vedtekter. En av informantene påpeker at selskapenes administrasjon ofte selv ordner opp, og at det nok er behov for det. Rapportering fra selskap og foretak som baserer seg på samfunnsoppdrag som hele eller deler av sin virksomhet vil naturlig prøve å rapportere på måloppnåelse og positive ringvirkninger av sin virksomhet. En slik rapportering vanskeliggjøres ofte av at det ikke er gitt gode nok signaler på hva eierne ønsker, og ønsker at det skal rapporteres på. Uansett selskapsform er det i de fleste selskapene rom for å rapportere/gi tilbakemelding på flere punkter enn det er i dag, så lenge det etterspørres og benyttes av eierne i sitt vurderingsarbeid. Så lenge situasjonen er slik den er i dag, vil bedre rapportering i de fleste tilfeller ikke gi gevinst, fordi eierne ikke vil benytte seg av den.

Håndtering av eierskapsaker, og i særdeleshet mer omfattende eierskapsaker der flere kommuner er involvert, kan ta lang tid. Dersom det i prosessen oppstår uklarheter eller uenigheter forlenges prosessen normalt minimum frem til neste møte i kommunestyre eller formannskap. En slik utsettelse kan variere fra 1 til 3 måneder. Dette er et resultat av det politiske systemet i kommunene og ikke noe en enkelt kan påvirke. En av informantene var likevel overrasket over hvor lang tid en slik sak kunne ta, og dro frem viktigheten av tidlig involvering. Jeg har tro på at tidlig involvering korter ned prosessen, og gir verdifull innblikk i eiernes ståsted tidlig i slike prosesser.

Tilbakemelding fra eierrepresentant og fra selskapet ser ut til å fungere svært forskjellig fra kommune til kommune. En informant forteller om et spesielt selskap der det var lite informasjon og tilbakemelding, men så at noe av problemet var at kommunens eierrepresentant ikke delte så mye fra eiermøtene. En av kommunene jeg har sett på har et system for gjennomgang av slike eiermøter. Når det har vært gjennomført generalforsamling, bedriftsforsamling eller representantskap tas dette opp som orienteringssak i kommunestyret. Slik skaper den aktuelle kommunen rom for framlegg og rom for spørsmål. Jeg har ikke sett på kvaliteten i det som legges fram, men har tro på at et system som gir rom for å gjennomgå slikt kan være nyttig. Det å ta slike saker formelt, og ta med alt slik i møteprotokollen gjør at en kan gå tilbake og se hva som faktisk er orientert om. Her er det store variasjoner i hvordan kommunene på Helgeland gjør det, men en kommune skiller seg positivt ut.

Ved opprettelse av selskap er det svært varierende hvor godt definert, og ikke minst avgrenset selskapenes formål er. En av informantene påpekte at et selskaps instruksjoner må være formulert for alle potensielle mennesketyper i selskapets ledelse, fordi man aldri vet hvem som blir neste. Aksjeselskap gir muligheter til samarbeid med private, salg av virksomhet, redusert risiko ved investeringer og et tydelig skille. Dersom kommunenes folkevalgte eierorgan og kommunens administrasjon ikke har god nok kompetanse på selskap og eierstyring, vil det være min oppfatning at AS som selskapsform burde begrenses til der tungtveiende grunner krevde det. Bjørnsen et al. (2015) s.188 formulerer det slik: *"etter NIBRs oppfatning bør enhver kommune som vurderer å organisere deler av sin virksomhet som fristilte selskaper, samtidig vurdere om betingelsene er til stede for å bygge opp en organisert, kompetent støttefunksjon i kommuneadministrasjonen."*

Kommunene på Helgeland som deltar i indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat ser ut til å ha på plass overordnede analyser, planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Arbeidet ser ut til å være gjort etter samme mal, og er sammen med saksdokumenter og møteprotokoller tilgjengelig på felles nettsted www.ihkus.no. For kommunene som tilhører "sekretariatskontoret for kontrollutvalgene for Sør Helgeland og Ytre Helgeland" er det ingen åpen tilgang for innsyn, eller tilgang på dokumenter. Det er kun der dokumenter fra kontrollutvalgene er med som saksvedlegg i kommunestyre eller formannskapsmøter at de er åpent tilgjengelig for offentligheten. Mangelen på åpenhet er uvanlig stor (Deloitte, 2014) og går på tvers av anbefalingene i kontrollutvalgsboka (KMdep, 2015). Jeg vil anbefale at kommunene det gjelder gjør en vurdering av praksisen, og forbedrer tilgjengeligheten i henhold til kontrollutvalgsbokas anbefalinger.

Administrasjonssjefen har et stort ansvar for det som legges frem for kommunestyret. En del av dette ansvaret er å være nøytral og saklig i framstillingen, og belyse alle relevante vinklinger. Hvordan en problemstilling framlegges har betydelig påvirkning på beslutningstakeren (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Politikere er som presisert av et par av informantene lekfolk, og er avhengig av at informasjonen de mottar er riktig, og velbalansert. Administrasjonssjefen sitter med andre ord inne med stor makt når en sak skal besluttes i kommunestyret. Når kommunestyret gang etter gang ofte ukritisk går for administrasjonssjefens innstilling, viser dette hvilken tillit kommunestyret har til ham/henne.

5.2 Har kommunene kompetansen som skal til for god eierstyring?

Kompetansen til medlemmer av kommunestyrene i helgelandskommunene fremstår som svært varierende. Manglende systemer for opplæring av folkevalgte fører mange ganger til at selskap og eierskapskompetansen er begrenset til dem som utenom politikken har tilegnet seg dette. Jeg mener det er mulig og ønskelig å gjennomføre kompetansekartlegging av kommunestyrepolitikere, vurdere behovet og tilpasse opplæringen etter det.

Eierskapsseminar, slik det jeg fikk observere, kan ha svært god nytte for mange av de som deltar. For noen er det likevel slik at de mangler grunnkunnskapen, og deltar på et seminar som burde vært *neste* trinn på stigen for dem. Slike seminarer og organisert opplæring generelt innenfor tema eierskap er ikke vanlig, og en stor andel av de folkevalgte har aldri deltatt på slikt. Dette stemmer med tidligere forskning (Bjørnsen et al., 2015), (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015). Det kommer frem i intervjuene at det for folkevalgte i formannskap og utvalg er mer opplæring, men også her er det indikasjoner på at det er for lite. Samarbeid om eierskapsseminar eller samarbeid om kurs og opplæring mellom flere kommuner vil kunne være en god løsning spesielt for små kommuner. Det er praktiske og økonomiske utfordringer ved å drive opplæring og kursing av mange representanter. Flere av informantene jeg intervjuet peker på knapphet på ressurser som en viktig faktor når det vurderes om det skal gjennomføres kompetanseheving av politikere. For de minste kommunestyrene (11 stk) blir det få tilbake dersom ikke alle deltar, men for større kommuner blir forholdet noe annerledes. Det argumenteres for en differensiering av kompetanse etter hvilke utvalg politikerne sitter i, eller hvilke posisjoner de innehar. Den ideelle løsningen hadde selvsagt vært om alle politikere hadde gjennomgått en kompetanseheving til et ønsket nivå, men der det ikke er praktisk mulig må anbefalingen bli at et så bredt utvalg av politikere som praktisk mulig tilbys et kompetanseløft opp til et akseptabelt nivå. Et akseptabelt nivå må anses som et nivå godt nok til å unngå det Bjørnsen et al. (2015) s.23 trekker fram: "*Manglende kompetanse kan*

også gjøre at politikerne, om de sitter i styret i et selskap eller ei, ikke får tak i eller ikke klarer å nyttiggjøre seg den styringsinformasjonen de burde legge til grunn i sin styring av de kommunaleide selskapene." For deltagere i utvalg, generalforsamling, formannskap, o.l. kreves en høyere kompetanse innenfor de oppgavene som finnes der. Det vil være praktisk for kommunene å sørge for opplæring innenfor spesifikke oppgaver til et begrenset antall personer. Kontrollutvalgsboken oppsummerer i kontrollvettregel 1 et fint prinsipp som har gyldighet ut over opplæringen av medlemmene i kontrollutvalget " 1. Ta ikke fatt på kontrollarbeidet uten opplæring: Det er avgjørende for et godt kontrollarbeid at medlemmene settes i stand til å utøve sitt verv på en god måte. Kommunestyret bør sørge for at det er tilstrekkelig budsjett til at kontrollutvalgsmedlemmene kan delta på kurs og konferanser. Siden kommunestyret har det overordnede kontrollansvaret, bør det også gis en innføring i kommunal egenkontroll til alle folkevalgte i kommunen." (KMdep, 2015) s.10. Jeg legger spesielt merke til siste setning om innføring til alle folkevalgte. Kontrollutvalgsboken er inne på at det er behov for en minimumskompetanse hos beslutningstakere, for at de skal kunne fatte rette og/eller gode beslutninger. Det er slik det er i dag opp til kommunene selv å avgjøre hvor nivået skal ligge. Jeg mener det er nyttig for kommunene å formalisere kompetansebehovet for kommunestyrepolitikere og for deltagere i utvalg. Videre bør det i alle fall etter hvert valg gjennomføres en kompetansekartlegging, gjerne sammen med andre områder enn eierskap, og lages en plan for hvordan ønsket nivå skal oppnås.

Ut fra at mange kommuner vil velge å gå for kompromisser når det kommer til kompetanse, stiller det ekstra krav til saksutredere og administrasjonssjefer. De må legge frem saker for kommunestyre eller formannskapsmedlemmer uten videre kompetanse innenfor et fagfelt, i dette tilfellet eierskap. Språket i fremlegget, måten det legges frem på og argumentasjonen i anbefalingene må utføres på en slik måte at en best mulig inkluderer alle. Saksutredere og administrasjonssjefer bør være bevisste på problemstillingen, og at de vurderer behovet for å etablere rutiner for vurdering av saksfremlegg ut fra dette. Et par av informantene peker på at administrasjonssjefens jobb i eierskapsspørsmål ville vært lettere dersom kommunestyre og formannskapsmedlemmer hadde hatt god kompetanse i eierskapspolitikk. Det ligger i de uttalelsene at det allerede gjøres en ekstra innsats for å inkludere de uten ekstra kompetanse på eierskap.

Ekstraordinære hendelser og fokus på spesielle saker, i dette tilfellet "konsernsaken Helgeland Kraft", viser seg å øke interessen for eierskap. Det viser seg også at det ved slike hendelser avdekkes mangler i kompetansen. Både viljen til å gjennomføre kompetansehevende tiltak,

åpenheten for kompetansetilførsel øker og opplæring etterspørres. Det er observert tilsvarende sammenhenger i tidligere forskning (Buschmann-Rise & Nybakk, 2015). Alle informantene jeg intervjuet hadde observert en økning i engasjementet, og flere påpekte at dette var heldig for eierskapspolitikken. En uttrykte bekymring for at dette kunne være forbigående og midlertidig dersom ikke situasjonen ble rett ivaretatt.

Når det gjelder kompetansen hos administrasjonen, så er det forskjeller også her. Her ser det likevel ut til at de fleste kommunene sitter med noe kompetanse. Flere av kommunene ser ut til å benytte seg av kompetansen de har i sin administrasjon, ut over administrasjonssjefen. Administrasjonen bør jobbe systematisk med kommunens eierskap og dokumentere sitt arbeide for å sikre kontinuiteten i eierskapsarbeidet. Mye av eierskapskompetansen som opparbeides av politikere i kommunene står i fare for å gå tapt hvert fjerde år i forbindelse med kommunevalg. Dersom ikke kommuneadministrasjonen sørger for kontinuitet i eierskapsarbeidet risikerer kommunene i betydelige perioder å ikke være oppe å gå på eierskapsarbeidet. Dersom kommunene velger å la et fåtall av politikerne håndtere eierskapspolitikken, vil de være mer utsatt enn om de velger å involvere flere. Dette er på linje med det Bjørnsen et al. (2015) anbefaler. Det bør ikke være et hinder at kommunene ikke kan få til et eierskapsmiljø på linje med statens Nærings- og fiskeridepartement. Dersom administrasjonssjefen har muligheten til å gjøre det vil det etter min mening være fornuftig å kartlegge hvem som har kompetanse på eierskap blant de ansatte i kommunens administrasjon. Jeg mener at det ikke bør være et hinder at de med ønsket kunnskap til daglig jobber med andre funksjoner i administrasjonen eller kommunen, og ikke er en del av administrasjonens ledergruppe. Spesielt for kommuner der det er magert med kompetanse på disse feltene er det viktig å best utnytte det de har. Å ha et etablert eierskapsmiljø som kjenner eierskapspolitikken, saksgang og innholdet i en eventuell eierskapsmelding er beste garanti for at denne kunnskapen og rutinene overlever ut over de fire årene som utgjør en valgperiode.

5.3 Hvordan samhandler administrasjonen og politisk ledelse i eierskapsprosjekt?

Det fremstår som om at administrasjonen i noen tilfeller tar eller får et ansvar der folkevalgte ikke strekker helt til. Det kan være mange grunner til at folkevalgte ikke fullt ut klarer alle oppgavene, og det virker som om at det både gjøres av praktiske årsaker og at det er en bevissthet rundt hva som kan gjøres uten at det går på bekostning av demokratiet. En av disse oppgavene der administrasjonen tar ansvar er ved gjennomgang av årsregnskap, årsmeldinger og regnskap i kommunalt eide selskap og foretak. Dersom eierskapsmeldingene hadde vært

komplette og oppe til revidering hvert år, hadde administrasjonen hatt ett godt utgangspunkt for måloppnåelse og forventninger i de enkelte selskapene. Slik det er i dag blir det ofte opp til administrasjonen å si noe om måloppnåelse i de fleste aksjeselskapene kommunene har eierandeler i. Jeg mener at politisk nivå bør si noe om hva de mener om eierskap, hva de ønsker med eierskapet i de enkelte selskap, og definere hvilke selskap de ikke skal vurdere måloppnåelse på. Reel politisk involvering i prosessen rundt etablering og revidering av eierskapsmeldingene er etter mitt syn foretrukket metode. Informanter forteller at det er vanskelig å få politisk ledelse til å engasjere seg i dette arbeidet. Alternativet er at politisk ledelse delegerer vurderingene rundt eierskapet til administrasjonen, men dette bør gjøres formelt.

Flere informanter forteller at folkevalgte som deltar i representantskap, generalforsamling og bedriftsforsamling støtter seg på personer i administrasjonen. Dette er ofte uformell kommunikasjon og blir ikke arkivert og gjort tilgjengelig for andre. Det ligger ofte en forventning og en antakelse fra politisk ledelse at administrasjonen har god oversikt over kommunens eierskap, og at politikerne blir involvert ved behov. System med administrasjonens involvering er viktig for å sikre kontinuitet og kvalitet på eierskapsarbeidet, men mangel på formalisering av systemene gir uklare skiller og uklar ansvarsdeling. En formalisering av ansvar og oppgaver vil gi kortere responstid på hendelser eller endringer i en eller flere av selskapene eller foretakene i kommunens eie. En rollebeskrivelse for eierskapet som en del av eierskapsmelding eller som egen sak har potensiale til å gjøre eierskapsarbeidet i kommunene mye tydeligere og mer konkret enn det er i dag.

Kommunenes administrasjoner har en forventning om at politikere som representerer sitt kommunestyre i representantskap og i generalforsamling leser seg opp på og setter seg inn i selskapet og sakene som tas opp. Det forventes videre at representantene selv etterspør bistand og støtte fra administrasjonene gjennom administrasjonssjefene når det er behov for det. Ut over politikere med spesielle verv, forventer ikke administrasjonene at politikere har inngående kunnskaper om eierskap. Så lenge politikere ikke etterspør, blir eierskap kun en gjennomgang og arkiveringsjobb for administrasjonene i kommunen. Saksframlegg for kommunestyremøter med til dels svært mange sider og mange saker gjør det vanskelig for politikere å gå gjennom alt. Det kommer fram gjennom intervjuene at politikere ofte velger å fordype seg i saker som engasjerer, fremfor blant annet eierskapsaker. Hvis vi legger dette sammen med data fra gjennomgangen av kommunestyremøtene i 6 kommuner ser vi at eierskapsaker har en tendens til å komme når saksmengden er størst. Det ser ikke ut til at

hverken politikere eller saksutredere forventer at politikere skal engasjere seg eller etterspørre mer informasjon i eierskapssaker.

5.4 Hvordan forholder kommunen seg til selskaper de er eiere i?

For de helt små selskapene, forholder kommunene seg helt passiv. Det er ingen grunn til å ta fatt på noe her før det skulle bli tid til overs og det var mangel på andre oppgaver. Når det gjelder selskaper av større betydning, så fremstår det som om at de fleste kommunene har et forhold til at de er der, og at det går rundt, men foretar seg lite før selskapene selv er initiativtaker for handling. De følger med på hva som skjer og mottar utbytte eller bevilger midler som forventet. Et par av informantene uttalte at det var slik fordi "det hadde gått så bra". Jeg er enige med kommunene når de sier at de små og marginale eierandelene i selskap ikke er verdt å bruke ressurser på. Det er noen av kommunene som har formalisert denne holdningen, og sagt at dette er eierskap som ikke skal forvaltes eller følges opp aktivt. De kommunene som ikke har sagt noe om det har en flytende grense for hvilke selskaper som skal, og hvilke som ikke skal følges opp. Det er fornuftig å definere klare kriterier for hvilke selskaper dette gjelder, eller definere det for hvert eierskap. Selskap som ikke faller under overnevnte kategori bør forvaltes i større grad enn det som gjøres i dag. Det å ta opp status og ta en gjennomgang av selskaper i kommunestyremøter, for flere selskaper enn det som i dag gjøres kan bidra til økt interesse, etterspørsel etter kunnskap og forståelse for eierskapsarbeidet. Gjennomgangen av kommunestyremøter viser at det er perioder med mange saker og press på kommunestyrene, men også perioder med få saker og bedre kapasitet. I juni behandler kommunestyrene i gjennomsnitt 24% av sakene over året, 14% i oktober og 20% i desember. Resten av året behandles med andre ord 42% av sakene. Jeg mener det er rom for, og muligheter for de kommunene som ønsker det, å legge inn eierskapsarbeid i noen av disse periodene. Det er, som flere av informantene sier, rett å starte med de eierskapene som er av størst betydning for kommunene og jobbe seg mot de mindre.

KS (2015) sier at kommunene hvert år bør utarbeide eierskapsmeldinger for alle sine selskaper. Ingen av kommunene på Helgeland har et system for å lage en eierskapsmelding hvert år og de fleste sliter med å få laget en. Jeg mener det er gjennomførbart som en del av eierskapsmeldingen å gjøre seg opp en mening om hvor ofte formålsdiskusjon og strategi skal tas opp for de enkelte selskapene. Noen selskaper er det fornuftig å gjennomgå oftere enn andre, kanskje hvert år, mens andre kan gjennomgås sjeldnere. Når det gjelder detaljgraden i eierskapsmeldingene, så bør det som et minimum være mulig å lese ut hva kommunen ønsker med sitt eierskap. Høyere detaljgrad gir mindre rom for tolkning, og gir tydeligere

styringssignal til selskapene. For selskaper og foretak som har samfunnsoppdrag eller andre ikke økonomiske mål bør få det tydelig fremkomme hvilke mål de har og hvilke ringvirkninger de gir. Selv om det ligger en bevissthet hos politikere og administrasjonen, virker det ganske sårbart å ikke ha det formalisert. Eierskapsmeldingene er etter min oppfatning et passende sted for dette, spesielt siden det er et dokument som politikere skal forholde seg til som beslutningstakere for aktuelle selskap eller foretak.

Når folkevalgte møter i generalforsamling eller representantskap er det varierende grad av involvering, både av øvrige folkevalgte og av administrasjonssjefen i forkant og i etterkant av møtene. En informant påpeker viktigheten av å ha god ryggdekning når du representerer de folkevalgte i eiermøter. Jeg mener at det er heldig om øvrige folkevalgte involveres for å sikre at det samlede politiske standpunkt formidles i generalforsamlinger og representantskap. Kommunene bør ha en formening om hvem, når og hvor mange som skal involveres. En av de 6 kommunene der jeg gjennomgikk møtepapirene fra kommunestyre og formannskapsmøter hadde tydelig et formelt system for dette. Der ble møtene der kommunen hadde deltatt med representant i generalforsamling, bedriftsforsamling, representantskap, råd og utvalg referert i kommunestyret og loggført som referatsak. Dette er god praksis og flere kommuner bør vurdere å innføre formell gjennomgang av slike møter som orienteringssak. Eiermøter slik KS (2015) omtaler det i sine anbefalinger, som et møte mellom politikere, styret og ledelsen i selskapet gjennomføres i noe grad for et fåtall av selskapene på Helgeland. Det er omtalt som et uformelt møte, der eiere og selskapet diskuterer og presenterer saker. Det er viktig at alle eiere får samme mulighet og tilgang til slike møter. Slike eiermøter gir ikke bare eierne informasjon om selskapene, men selskapets ledelse/styre får innblikk i eiernes oppfatninger og forventninger.

"Konsernsaken Helgeland Kraft" har skapt et engasjement hos flere politikere i flere av kommunene på Helgeland, og debattene har vært mange. Det viser seg at politisk ledelse i kommunene ikke var forberedt på slike eierskapsaker, og det ble etterspurt kompetanseheving i noen av kommunene. Etableringen av Helgeland Havn IKS kom i samme tidsrom, og førte også til debatt. En slik økning i engasjement bør raskt utnyttes dersom kommunene selv ønsker å bedre kvaliteten på eierstyringen. Dersom kommunene lar det gå for lang tid før de går løs på en ordentlig behandling av eierskapsmeldinger, utarbeidelse av eierstrategier osv. vil engasjementet forsvinne, og politikere som har deltatt i perioden med oppsving kan forsvinne ut i forbindelse med kommunevalg.

Habilitet er et tema folkevalgtopplæringen bruker tid på ifølge flere informanter. Opplæringen synes primært å fokusere på rollen som kommunestyrepolitiker / offentlig tjenestemann med utgangspunkt i forvaltningsloven (fvl-LOV-1967-02-10). Aksjeloven (asl-LOV-1997-06-13-44) sier tilsvarende noe om habilitet for styremedlemmer i selskap, uten at dette er med eller har en naturlig plass i folkevalgtopplæringen. Ut fra det informantene forteller, og fra møteprotokoller i kommunestyre og formannskap, vurderes habilitet på de rette plasser i eierskapsaker. Når det gjelder selskapsstyrer der de samme politikerne deltar, er saken en litt annen. I selskaper med flere eiere bør habilitet vurderes oftere enn det gjøres i dag, spesielt der styremedlemmet er aktiv politiker (også vara) for en kommune som tjener eller taper mer enn de øvrige eierne på vedtak som fattes. Eksempel kan være om et energiselskap eid av flere kommuner skal fatte vedtak om kraftutbygging i en kommune, som kanskje vil medføre mindre overskudd og utbytte i en periode for de øvrige eierne og økte inntekter for vertskommunen. Her kan vi tenke oss at en styrerepresentant stemmer ut fra om hun eller han er politiker i vertskommunen eller ikke.

5.5 Oppsummering og anbefalinger

Få oversikt. De kommunene som ikke allerede har gjort det, bør skaffe seg en ryddig oversikt over eierskapene sine gjennom å utarbeide en eierskapsmelding. I denne eierskapsmeldingen bør det ut over det KS (2015) anbefaler ligge inne kriterier for når et eierskap skal forvaltes og når det skal ligge som en passiv Eierpost.

Involvere politikere. Ved å utnytte kommunestyremøter i perioder der saksmengden er mindre, kan administrasjonssjefene sette eierskapsaker på agendaen. Det er sannsynlig at flere politikere vil involvere seg dersom eierskap blir tema oftere. Det er naturlig at det i første omgang er debatt rundt kommunenes ambisjoner og ønsker med eierskap i enkelt-selskap og at dette tas med inn i eierskapsmeldingene.

Etablere forhold til selskapene. Noen kommuner er allerede konsekvent på å orientere kommunestyret i etterkant av Eiermøter der en eller flere representanter fra kommunen deltar. Ved å kort orientere fra Eiermøter og eventuelt styremøter for kommunestyret vil de øvrige representantene få et nærmere forhold til selskapene, og få bedre forutsetning for å fatte beslutninger i saker vedrørende selskapene.

Formalisere eierskapsarbeidet i kommuneadministrasjonen. Ved å fordele oppgaver og ansvar i kommunens administrasjon og ved å utnytte kompetansen som finnes, vil kommuneadministrasjonen kunne sikre kontinuiteten i eierskapsarbeidet. Dersom det

foreligger en god eierskapsmelding, vil administrasjonen ha et godt grunnlag for å vurdere om selskapene til enhver tid drives i henhold til eiernes ambisjoner.

Definere kunnskapsbehovet. Ved å si noe om hvor kunnskapsnivået bør ligge for de forskjellige gruppene i eierskapsarbeidet, og formalisere kravene blir det lettere å avdekke mangler og behov for opplæring. Det forutsetter selvsagt at det gjennomføres kompetansekartlegging, både blant kommuneadministrasjon og blant politikere. KS (2015) anbefaler en viss basiskunnskap for alle politikerne. Ut over dette bør kommunene si noe om hvilken tilleggskompetanse som er ønskelig for deltagere i de forskjellige utvalgene og for eierrepresentantene. Administrasjonssjefen må sørge for at det finnes tilstrekkelig kompetanse i administrasjonen til å ivareta de oppgavene de har i eierskapsarbeidet.

Samarbeid med andre kommuner. En felles forståelse for eierskapsarbeid blant flere kommuner i et område åpner for samarbeid om eierskapsarbeidet i selskaper de eier sammen. Det åpner også for samarbeid om kompetanseheving og strategiarbeid. Kommunene bør vurdere å bruke lokale opplæringsinstitusjoner som RKK (Regionalt Kurs og Kompetansesenter) for å organisere opplæringen.

Styrerepresentanter som ressurs for selskapet eller foretaket. Kommunene må ha et bevisst forhold til grunnlaget for utvelgelse av styrerepresentanter, og kan vurdere om valg av representant bør begrunnes. Politisk erfaring alene er sjeldent god nok kompetanse, men er ikke til hinder for at representanten kan gjøre en god jobb i et styre. Aktive politikere som kan bidra som en ressurs i et styre kan godt velges inn i et styre i et selskap eller et foretak, men det bør gjøres nøye vurderinger om inhabilitet vil oppstå ofte. Faren for om posisjon i styret kan påvirke eller bli påvirket av rollen som politiker bør diskuteres, og ved tvilstilfeller er det bedre å avstå fra styrevervet. Ordfører spesielt, men også varaordfører og administrasjonssjef sitter i spesielle posisjoner, og bør unngå styreverv i selskap og foretak der kommunen har eierskap eller er involvert på andre vis.

Offentliggjøring av kontrollutvalgenes arbeid. De kommunene som ikke allerede offentliggjør kontrollutvalgenes arbeid på kommunens egne eller kontrollutvalgssekretariatets hjemmesider bør gjøre om på sin praksis. Kontrollutvalgets arbeid er av offentlig interesse, og en offentliggjøring vil bidra til økt tillit fra publikum og i større grad forplikte kontrollutvalgene i utførelsen av sine oppgaver.

Litteraturliste

LOV-1997-06-13-44, Allmennaksjeloven, LOV-1997-06-13-45 i lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-45?q=allmennaksjeloven>

LOV-1997-06-13-44, Aksjeloven: Lov 13. juni 1997 nr 44 om aksjeselskaper (asl), LOV-2017-06-16-71 (fra 01.07.2017) i lov vedtatt § 79 hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44?q=aksjeloven>

Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2015). Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap(2012:1). Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5370d99ffc1445af9ca00704e56dcb98/folkevalgt_styring_kommunale_selskap.pdf

Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American sociological review*, 19(1), 3-10.

Breiby, A. & Standal, K. (2015). *Styrearbeid og eierstyring : håndbok for offentlig eide virksomheter*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Buschmann-Rise, T. & Nybakk, T. (2015). *Kommunal eierstyring-hvordan ulike roller preger betraktningene som ligger til grunn for folkevalgtes kunnskapstilførsel*. Universitetet i Nordland.

Deloitte. (2014). Evaluering, Kontrollutvalg og kontrollutvalgsekretariat, 198. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/5ab8be06fec447b3822c6fedecf030ac/evaluering_kontrollutvalg_kontrollutvalgssekretariat_deloitte_des14.pdf

Erichsen, M., Solberg, F. & Stiklestad, T. (2015). *Ledelse i små og mellomstore virksomheter*. Bergen: Fagbokforl.

FOR-1999-12-17-1568, Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper, FOR-1999-17-17-1568 i lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-12-17-1568?q=FOR-1999-12-17-1568>

FOR-2004-06-15-905, Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner, FOR-2004-06-15-905 i lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-15-905?q=FOR-2004-06-15-905>

FOR-2006-08-24-1033, Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, FOR-2006-08-24-1033 i lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-08-24-1033?q=FOR-2006-08-24-1033>

LOV-1967-02-10, Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=1967-02-10>

Gjermund Grimsby, L. A. G. o. H. U. (2012). PRIVAT EIERSKAPSBERETNING, Rapport fra Menon Business Economics April 2012. Hentet fra <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/eierskap/privat-eierskapsberetning-2012.pdf>

Gulli, O. C. & Standal, K. (2014). *Styrehandboken* (7. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

LOV-1999-01-29-6, Lov om interkommunale selskaperlov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6?q=interkommunale%20selskap>

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforl.

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Oslo: Abstrakt forl.

KMdep, K.-o. m. (2015). Veileder, Kontrollutvalgsboken(H-2355 B), 98. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/67b3cb9c983a49b2be54e8b932faceb9/kontrollutvalgsgboka.pdf>

LOV-1992-09-25-107, Lov om kommuner og Fylkeskommuner (kommuneloven)lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven>

KRdep, K.-o. R. (2009). 85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane, 141. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/85-tilradingar-for-styrkja-eigenkontroll-i-kommunane-151209.pdf?id=2087492>

KRdep, K.-o. R. (2011). Habilitet i kommuner og fylkeskommuner, 41. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

KRdep, K.-o. R. (2012). Stat og kommune – styring og samspel Stortingsmelding 12, 2011/2012, 115. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

Kruger, J. & Dunning, D. (1999). Unskilled and unaware of it: how difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments. *J Pers Soc Psychol*, 77(6), 1121-1134.

KS, K. o. (2010). Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, 19. Hentet fra <http://www.ks.no/>

KS, K. o. (2013). Introduksjonshefte, Formelt interkommunalt samarbeid, N/A. Hentet fra <http://www.ks.no/globalassets/introduksjonshefte-interkommunalt-samarbeid.pdf>

KS, K. o. (2015). Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, 24. Hentet fra <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/egenkontroll-og-eierskap/anbefalinger-om-eierstyring-selskapsledelse-og-kontroll/>

LOV-2016-06-17-73, Lov om offentlig anskaffelse (anskaffelsesloven)lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

NFD II, N.-o. F. (2017, 13.6.2017). *Statens Eierskapsutøvelse*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/statlig-eierskap1/id2009187/>

NFD, N.-o. F. (2014). Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, Stortingsmelding 27, 2013-2014, 123. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/899ac257df2648d788942b78c6d59787/no/pdfs/stm201320140027000dddpdfs.pdf>

NFD, N.-o. F. (2017). Statens Eierberetning 2016, 132. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/459cfd3bfaad4f6abe4437d91c0f890a/statens-eierberetning-2016.pdf>

NKRF, N. k. (2010). Veileder til utarbeidelse av OVERORDNET ANALYSE. Hentet fra http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/OA_Veileder.pdf

OECD, O. f. E. C.-o. a. D. (2015). *OECD guidelines on corporate governance of state-owned enterprises* (2015 edition., 76 pages). Paris: OECD. Hentet fra <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1523107003&id=id&accname=guest&checksum=D6D9564928290408254D0C958C68C8B9>

LOV-2006-05-19-16, Lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentleglova>

LOV-1998-07-17-56, Lov om Årsregnskap m.v. (regnskapsloven)lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-56?q=regnskapsloven>

LOV-2005-05-20-28, Lov om straff (straffeloven)lov vedtatt hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>

Vedlegg 1. Regneark saker i kommunestyre og formannskap i 6 kommuner 2016

Forklaring på forkortelser:

FS: Formannskap, KS: Kommunestyret

S_kontrollutv / Eierskap / Andre: Saker vedrørende kontrollutvalg / eierskap / andre saker

O_kontrollutv / Eierskap / Andre: Orienteringsaker vedr. kontrollutv / eierskap / andre

Kompetanse: Saker om kompetanseheving / opplæring av representanter til kommunestyret eller formannskap

HK konsern: Konsernsaken Helgeland Kraft utgjorde i 2016 en forholdsmessig stor del av saksmengden, og er derfor talt for å vise dette.

KF: Saker som omhandler kommunale foretak er en betydelig andel av eierskaps sakene i kommunestyrene, og er talt for å vise dette.

		jan.16	feb.16	mar.16	apr.16	mai.16	jun.16	jul.16	aug.16	sep.16	okt.16	nov.16	des.16	Sum 2016	HK konsern	KF	Andre
Alstahaug FS	Formannskapsmøte	2	1	1	1	3	2	1	1	1	1	5	0	19			
Alstahaug FS	Saker	11	4	4	7	20	23	1	8	13	6	12	0	109			
Alstahaug FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Alstahaug FS	S_Eierskap	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	1	0	5	1	0	4
Alstahaug FS	S_Andre	11	4	3	6	18	22	1	8	13	6	0	0	92			
Alstahaug FS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Alstahaug FS	O_Eierskap	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	3	0	0	3
Alstahaug FS	O_Andre	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	7	0	10			
Alstahaug FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Alstahaug KS	Kommunestyremøte	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	10			
Alstahaug KS	Saker	0	7	9	4	0	29	0	0	16	8	11	17	101			
Alstahaug KS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	7			
Alstahaug KS	S_Eierskap	0	2	1	1	0	6	0	0	1	1	1	4	17	2	9	5
Alstahaug KS	S_Andre	0	5	8	3	6	22	0	0	15	7	10	11	87			
Alstahaug KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Alstahaug KS	O_Eierskap	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	5	3	0	2
Alstahaug KS	O_Andre	0	1	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0	6			
Alstahaug KS	Kompetanse	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
Grane FS	Formannskapsmøte	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	3	0	11			
Grane FS	Saker	0	14	9	2	7	19	0	8	9	6	14	0	88			
Grane FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Grane FS	S_Eierskap	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	4	2	0	2
Grane FS	S_Andre	0	8	9	2	7	18	0	0	8	5	14	0	71			
Grane FS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Grane FS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3	0	6	3	0	3
Grane FS	O_Andre	0	6	1	3	0	1	0	2	10	6	6	0	35			
Grane FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Grane KS	Kommunestyremøte	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	6			
Grane KS	Saker	0	4	0	13	0	16	0	0	13	4	0	22	72			
Grane KS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Grane KS	S_Eierskap	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	4	3	0	1
Grane KS	S_Andre	0	4	0	13	0	15	0	0	11	4	0	21	68			
Grane KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Grane KS	O_Eierskap	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	6	3	0	3
Grane KS	O_Andre	0	9	0	0	0	2	0	0	10	9	0	2	32			
Grane KS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Vefsn FS	Formannskapsmøte	2	1	2	2	3	2	0	1	2	2	2	1	20			
Vefsn FS	Saker	15	6	6	18	25	19	0	10	10	17	19	3	148			
Vefsn FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	4			
Vefsn FS	S_Eierskap	1	0	0	1	2	1	0	0	1	1	1	0	8	4	0	4
Vefsn FS	S_Andre	14	6	6	17	20	17	0	10	9	0	18	3	120			
Vefsn FS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Vefsn FS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vefsn FS	O_Andre	0	2	3	5	3	2	0	1	0	6	2	1	25			
Vefsn FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Vefsn KS	Kommunestyremøte	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	8			
Vefsn KS	Saker	7	0	11	0	16	35	0	0	12	17	14	17	129			
Vefsn KS	S_kontrollutv	1	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	6			
Vefsn KS	S_Eierskap	0	0	1	0	1	6	0	0	1	2	2	2	15	2	9	4
Vefsn KS	S_Andre	6	0	10	0	15	24	0	0	11	15	12	15	108			
Vefsn KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Vefsn KS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vefsn KS	O_Andre	1	0	0	0	2	0	0	0	2	1	2	1	9			
Vefsn KS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Brønnøy FS	Formannskapsmøte	1	1	1	3	0	2	0	0	1	1	2	0	12			
Brønnøy FS	Saker	6	1	3	7	0	19	0	0	5	2	16	0	59			
Brønnøy FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Brønnøy FS	S_Eierskap	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	0	5	1	0	4
Brønnøy FS	S_Andre	6	1	3	7	0	17	0	0	5	2	12	0	53			
Brønnøy FS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Brønnøy FS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brønnøy FS	O_Andre	1	0	2	4	0	2	0	0	12	1	10	0	32			
Brønnøy FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Brønnøy KS	Kommunestyremøte	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	8			
Brønnøy KS	Saker	0	12	0	10	1	19	0	4	9	6	0	26	87			
Brønnøy KS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2			
Brønnøy KS	S_Eierskap	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	7	11	1	5	5
Brønnøy KS	S_Andre	0	12	0	9	1	15	0	4	9	6	0	19	75			
Brønnøy KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Brønnøy KS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	2
Brønnøy KS	O_Andre	0	3	0	4	0	1	0	2	1	2	0	3	16			
Brønnøy KS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Nesna FS	Formannskapsmøte	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	2	0	10			
Nesna FS	Saker	2	0	8	10	5	11	2	0	3	2	11	0	54			
Nesna FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Nesna FS	S_Eierskap	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	4	2	0	2
Nesna FS	S_Andre	2	0	7	10	5	9	1	0	3	2	10	0	49			
Nesna FS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Nesna FS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	3	2	0	1
Nesna FS	O_Andre	0	0	0	0	0	0	1	0	11	5	7	0	24			
Nesna FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Nesna KS	Kommunestyremøte	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	8			
Nesna KS	Saker	1	1	0	0	0	10	3	0	7	0	7	7	36			

Nesna KS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3			
Nesna KS	S_Eierskap	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	1	0	1
Nesna KS	S_Andre	1	1	0	0	0	7	2	0	7	0	6	7	31			
Nesna KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Nesna KS	O_Eierskap	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nesna KS	O_Andre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Nesna KS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Dønna FS	Formannskapsmøte	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	14			
Dønna FS	Saker	10	15	7	19	10	23	4	18	7	14	19	2	148			
Dønna FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Dønna FS	S_Eierskap	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	4	2	0	2
Dønna FS	S_Andre	1	14	7	19	10	21	4	18	7	13	18	2	134			
Dønna FS	O_kontrollutv	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
Dønna FS	O_Eierskap	0	0	0	0	1	1	2	4	0	2	1	0	11	4	0	7
Dønna FS	O_Andre	39	10	22	11	15	15	25	39	1	16	12	3	208			
Dønna FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

Dønna KS	Kommunestyremøte	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	1	6			
Dønna KS	Saker	0	0	19	15	0	16	0	0	17	0	16	17	100			
Dønna KS	S_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1			
Dønna KS	S_Eierskap	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	4	2	0	2
Dønna KS	S_Andre	0	0	18	15	0	14	0	0	17	0	15	16	95			
Dønna KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2			
Dønna KS	O_Eierskap	0	0	2	1	0	2	0	0	4	0	3	0	12	4	0	8
Dønna KS	O_Andre	0	0	29	24	0	53	0	0	37	0	20	16	179			
Dønna KS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

TOTAL FS	Formannskapsmøte	7	5	7	9	9	10	3	4	7	7	16	2	86			
TOTAL FS	Saker	44	40	37	63	67	114	7	44	47	47	91	5	606			
TOTAL FS	S_kontrollutv	0	0	0	0	3	5	0	0	0	0	0	0	8			
TOTAL FS	S_Eierskap	1	2	2	2	4	5	1	0	2	3	8	0	30	12	0	18
TOTAL FS	S_Andre	34	33	35	61	60	104	6	36	45	28	72	5	519			
TOTAL FS	O_kontrollutv	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
TOTAL FS	O_Eierskap	0	0	0	0	2	1	2	5	2	6	5	0	23	9	0	14
TOTAL FS	O_Andre	40	18	28	23	18	20	26	42	36	35	44	4	334			
TOTAL FS	Kompetanse	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			

TOTAL KS	Kommunestyremøte	3	4	3	5	3	6	1	1	6	4	4	6	46			
TOTAL KS	Saker	8	24	39	42	17	125	3	4	74	35	48	106	525			
TOTAL KS	S_kontrollutv	1	0	0	0	0	15	0	0	0	0	0	3	19			
TOTAL KS	S_Eierskap	0	2	3	2	1	17	1	0	4	3	5	15	53	11	23	18
TOTAL KS	S_Andre	7	22	36	40	22	97	2	4	70	32	43	89	464			
TOTAL KS	O_kontrollutv	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	4			
TOTAL KS	O_Eierskap	0	2	4	2	0	3	0	0	4	0	4	6	25	10	0	15
TOTAL KS	O_Andre	1	13	29	29	6	56	0	2	50	12	22	22	242			
TOTAL KS	Kompetanse	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1			

SNITT FS	Formannskapsmøte	1,2	0,8	1,2	1,5	1,5	1,7	0,5	0,7	1,2	1,2	2,7	0,3	14,3			
SNITT FS	Saker	7,3	6,7	6,2	10,5	11,2	19,0	1,2	7,3	7,8	7,8	15,2	0,8	101,0			
SNITT FS	S_kontrollutv	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3			
SNITT FS	S_Eierskap	0,2	0,3	0,3	0,3	0,7	0,8	0,2	0,0	0,3	0,5	1,3	0,0	5,0	2,0	0,0	3,0
SNITT FS	S_Andre	5,7	5,5	5,8	10,2	10,0	17,3	1,0	6,0	7,5	4,7	12,0	0,8	86,5			
SNITT FS	O_kontrollutv	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2			
SNITT FS	O_Eierskap	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,3	0,8	0,3	1,0	0,8	0,0	3,8	1,5	0,0	2,3
SNITT FS	O_Andre	6,7	3,0	4,7	3,8	3,0	3,3	4,3	7,0	6,0	5,8	7,3	0,7	55,7			
SNITT FS	Kompetanse	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			

SNITT KS	Kommunestyremøte	0,5	0,7	0,5	0,8	0,5	1,0	0,2	0,2	1,0	0,7	0,7	1,0	7,7			
SNITT KS	Saker	1,3	4,0	6,5	7,0	2,8	20,8	0,5	0,7	12,3	5,8	8,0	17,7	87,5			
SNITT KS	S_kontrollutv	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	3,2			

SNITT KS	S_Eierskap	0,0	0,3	0,5	0,3	0,2	2,8	0,2	0,0	0,7	0,5	0,8	2,5	8,8	1,8	3,8	3,0
SNITT KS	S_Andre	1,2	3,7	6,0	6,7	3,7	16,2	0,3	0,7	11,7	5,3	7,2	14,8	77,3			
SNITT KS	O_kontrollutv	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,7			
SNITT KS	O_Eierskap	0,0	0,3	0,7	0,3	0,0	0,5	0,0	0,0	0,7	0,0	0,7	1,0	4,2	1,7	0,0	2,5
SNITT KS	O_Andre	0,2	2,2	4,8	4,8	1,0	9,3	0,0	0,3	8,3	2,0	3,7	3,7	40,3			
SNITT KS	Kompetanse	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2			

Prosent FS	Formannskapsmøte	8%	6%	8%	10%	10%	12%	3%	5%	8%	8%	19%	2%	100%			
Prosent FS	Saker	7%	7%	6%	10%	11%	19%	1%	7%	8%	8%	15%	1%	100%			
Prosent FS	S_kontrollutv	0%	0%	0%	0%	38%	63%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%			
Prosent FS	S_Eierskap	3%	7%	7%	7%	13%	17%	3%	0%	7%	10%	27%	0%	100%			
Prosent FS	S_Andre	7%	6%	7%	12%	12%	20%	1%	7%	9%	5%	14%	1%	100%			
Prosent FS	O_kontrollutv	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%			
Prosent FS	O_Eierskap	0%	0%	0%	0%	9%	4%	9%	22%	9%	26%	22%	0%	100%			
Prosent FS	O_Andre	12%	5%	8%	7%	5%	6%	8%	13%	11%	10%	13%	1%	100%			
Prosent FS	Kompetanse	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%			

Prosent KS	Kommunestyremøte	7%	9%	7%	11%	7%	13%	2%	2%	13%	9%	9%	13%	100%			
Prosent KS	Saker	2%	5%	7%	8%	3%	24%	1%	1%	14%	7%	9%	20%	100%			
Prosent KS	S_kontrollutv	5%	0%	0%	0%	0%	79%	0%	0%	0%	0%	0%	16%	100%			
Prosent KS	S_Eierskap	0%	4%	6%	4%	2%	32%	2%	0%	8%	6%	9%	28%	100%			
Prosent KS	S_Andre	2%	5%	8%	9%	5%	21%	0%	1%	15%	7%	9%	19%	100%			
Prosent KS	O_kontrollutv	0%	0%	0%	0%	0%	75%	0%	0%	0%	0%	25%	0%	100%			
Prosent KS	O_Eierskap	0%	8%	16%	8%	0%	12%	0%	0%	16%	0%	16%	24%	100%			
Prosent KS	O_Andre	0%	5%	12%	12%	2%	23%	0%	1%	21%	5%	9%	9%	100%			
Prosent KS	Kompetanse	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%			

Vedlegg 2. Intervjuguide Kommunens representanter

(Basert på KS anbefaling om eierskap)

Rød skrift er pri 1. spm.

1. Obligatorisk opplæring og informasjon til folkevalgte

- Forskning fra 2006 (10+ år) viser mangler
- Hvordan er fokus på dette? System? Rutiner?

2. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger

- Klarere strategier innad, mot selskapenes styrever og utad
- Åpenhet og forutsigbarhet
- Oversikt over eierskap, eierinteresser og strategien/ønskene med eierskapet
- Klargjør politisk ansvar og blir styringsverktøy for selskapene

3. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter

- Selskapenes misjon, visjon og mål.. Selskapets Formål
- Styringsverktøy / Strategi
- Utbyttepolitikk
- Forventninger og krav
- Uklar selskapsstrategi gir slingringsmann
- Hvem tar avgjørelser?

4. Vurdering av valgt selskapsform

- Kommunale/fylkeskommunale Foretak (Kommuneloven kap.11
 - Ubegrenset ansvar
 - Del av kommune/fylkeskommune som rettssubjekt
 - Selvstendig alternativ til etat. Tydelig skille
- Interkommunale selskap (IKS)
 - Selvstendig rettssubjekt
 - Ubegrenset ansvar
 - Kan stille garantier
- Aksjeselskap
 - Selvstendig rettssubjekt
 - Ansvar begrenset til aksjekapital

- Kan ikke stille garantier (skiller seg fra private eiere) men kan gi ansvarlige lån
 - Foretrukket i konkurransevirkosomhet
5. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
- Bør skilles ut
6. Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunens interesser i selskapet
- For å se til at mål nås, regelverk etterleves og at etiske hensyn ivaretas
 - Regnskapsrevisjon, Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
 - Kontrollutvalget er delegert denne funksjonen
 - Det skal utarbeides en plan minst hver valgperiode
 - Bevissthet rundt dette?
 - Rammer og Kompetanse til dette?
7. Sammensetning og funksjon til eierorgan
- Politisk eierorgan som speiler kommunestyrets samlede / flertalls beslutning
 - Medlemmer av representantskap for IKS
8. Gjennomføring av eiermøter
- Generalforsamling eller representantskap
 - Eiermøter ev. i tillegg (gjerne uten styrerepresentanter)
 - Styret er ansvarlig for å innkalle til generalforsamling/representantskap og det er krav om hvordan (tidsfrister, tilrettelegging osv.)
9. Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor
- Styreverv er personlig. Det er eierne som ansvarlig for å sette sammen et godt styre.
 - Vurderinger av kompetanse, habilitet, lojalitet og ev. bindinger
 - Sørge for opplæring der det er nødvendig
 - Krav til kompetanse og egenskaper ref. KS anbefalinger
10. Valgkomite for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap
- Benyttes det?
 - Benyttes for å sikre styret nødvendig kompetanse
11. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
- Hvordan ivaretar eierne sitt ansvar for å se til at dette er på plass?
 - Rutiner eksempel i KS anbefalinger

12. Styresammensetning i konsernmodell

- For å unngå rolleblanding, rollekonflikter og inhabilitet mellom mor og døtre
- Styret i mor, ikke styre i døtre.
- Konserndirektør bør ikke være styremedlem i datter i monopolvirksomhet

13. Oppnevning av vararepresentanter

- I representantskap kan ikke andre enn vara stille. Fullmakt er ikke tillatt
- Numerisk eller personlig vara

14. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene

- Ordfører/administrasjonssjef (rådmann) bør ikke sitte i styret og kan ikke sitte i KF (Kommuneloven §65 pt.2)
- Bør være system (og kultur) for habilitetsvurdering

15. Kjønnrepresentasjon i styrene

- Krav om 40% i alle styret der offentlige minimum har eiermajoritet

16. Godtgjøring til styremedlemmene

- Bør gjenspeile faktisk tidsbruk, kompetanse, ansvar og risiko
- Hvordan er bevisstheten rundt dette temaet? Del av Eiermelding/arbeidet med denne?

17. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter

- Selvstendige rettssubjekt (IKS, AS)

18. Utarbeidelse av etiske retningslinjer

- Anbefales at eier påser at selskapsstyre utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer

19. Åpenhet og klarhet om administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak

- Kompleksiteten rundt samhandling av foretakene og administrasjonssjefens manglende mulighet til å direkte instruere DL i selvstendige rettssubjekt

Vedlegg 3. Intervjuguide styrerepresentanter

Rød skrift er 1. prioritert spørsmål.

- Tema: Intervjuobjektet (IO)
 - Navn, bedrift, styreerfaring, når og hvordan inn i første styre, annen erfaring
 - Antall styrer, posisjon i styrer
 - Utdanning, formell kompetanse
 - Hvordan forbereder IO seg til styremøter
- Tema: Ditt bidrag i styrer (hvem er du i et styre)
 - Styrekompetanse, fagkompetanse, beslutningskompetanse
 - Nettverk, samfunnet, Tillitsperson
- Tema: Rekruttering (dette styret / generell oppfatning)
 - Analyse av behov, Komplettering av styret, sammensetning av styret
 - Valgkomiteens arbeid, instruksjoner, rammer, oppdrag
 - Hvor finner vi nye styremedlemmer og Hvem finner nye styremedlemmer
 - Forskjeller på offentlig eierskap / Privat eierskap?
- Tema: Kompetansesikring / kompetanseheving (dette styret / generell oppfatning)
 - Styreinstruksjoner, Lovverk, Håndbok for nye medlemmer
 - Strategisamlinger, Utdanning, Kurs
 - Selskapets misjon, visjoner, mål og fokus på dette
- Tema: Eierskap (dette styret / generell oppfatning)
 - Samfunnsansvar
 - Eiermøter
 - Aksjeeiere
 - Lojalitet
 - Egeninteresse
 - Habilitet
- Tema: Kjepphest
 - Hva er viktigst for IO
 - Forskjeller i gruppa
 - Styrker og svakheter, Forbedringspotensial (dette styret / generell oppfatning)
- Tema: Fritt
 - Hvordan er den ideelle prosessen, det ideelle styret.
 - Hva ville IO endret (dette styret / generell oppfatning)

Vedlegg 4. KS anbefalinger om eierstyring selskapsledelse og kontroll (KS2015)



Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll



KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

Selskapsformer og alternative organisasjonsformer	4
God folkevalgt styring	7

ANBEFALINGER

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte	9
2. Vurdering og valg av selskapsform	9
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet	10
4. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	11
5. Utarbeidelse og revidering av styringsdokumenter	12
6. Eiermøter	12
7. Eierorganets sammensetning og funksjon	15
8. Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter	15
9. Sammensetningen av styret	16
10. Valgkomite og styreutnevnelser	16
11. Kjønnsmessig balanse i styrene	17
12. Rutiner for å sikre riktig kompetanse i selskapsstyrene	17
13. Styresammensetning i konsernmodell	17
14. Oppnevning av vararepresentanter	18
15. Habilitetsvurderinger	18
16. Godtgjøring av styrevert	18
17. Registrering av styrevert	20
18. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	20
19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer	20
20. Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak	21
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll	21

Innledning



KOMMUNER HAR STOR FRIHET til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig enten som del av kommunen som juridisk person eller gjennom etablering av selvstendige rettssubjekter. Når en kommune organiserer tjenesteproduksjonen innenfor kommunen som organisasjon, gjelder de styringssystemer som følger av kommuneloven¹. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet, og kommunen har en hierarkisk organisasjonsstruktur.

Norske kommuner kan velge å legge deler av virksomheten i egne selskaper. Når deler av virksomheten legges over i egne rettssubjekter som for eksempel aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, må styringssystemene følge den aktuelle lovgivningen. Kommunestyrets styring av selskapet må utføres i selskapets eierorgan. Kommunestyret har likevel det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunaleide selskapene.

At virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper innebærer at betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres. Slik disse selskapene er organisert, skal selskapets

ledende organer ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet.

Anbefalingene for godt eierskap, god selskapsledelse og god kontroll av kommunale og fylkeskommunale selskaper og foretak begrenser seg til interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS) og foretak etter kommunelovens kapittel 11. Kommuner har også anledning til å etablere stiftelser og samvirkeforetak, men disse organisasjonsformene har mindre omfang, og omtales bare kort. Samarbeid etter § 27 i kommuneloven har historisk vært en mye brukt hjemmel for interkommunalt samarbeid. I dag benyttes organisering i henhold til § 27 i liten grad innenfor oppgaver av foretningmessig karakter, og denne samarbeidsformen omtales derfor ikke nærmere her.

I teksten brukes kommuner om både fylkeskommuner og kommuner

Med vennlig hilsen

LASSE HANSEN

Administrerende direktør

¹ Kommunale foretak (KF) er en del av styringssystemet i kommunen, og er ikke et eget selskap. Anbefalingene er primært tilpasset selskaper. Anvendt på kommunale foretak (KF) må noen av anbefalingene leses med dette forbehold.

Selskapsformer og alternative organisasjonsformer

Det er i hovedsak to muligheter som benyttes av kommunene ved utskilling av virksomhet: Interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskap (AS).

INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS)

Et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper kan bare opprettes av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Deltakerne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser². Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet. Deltakerne skal opprette en skriftlig selskapsavtale.

Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver enkelt deltaker skal ha minst en representant i representantskapet. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Representantskapet velger også styret. Styret skal ha minst tre medlemmer, og omfattes av kravet om balansert kjønnsrepresentasjon, det vil si minimum 40 % av hvert kjønn. Daglig leder eller medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Representantskapet som eierorgan utøver kontroll over styret på flere måter:

- bestemmer sammensetningen av styret

- kan instruere styret og omgjøre beslutninger
- kan gjennom selskapsavtalen fastslå at nærmere angitte saker må godkjennes i representantskapet

AKSJESELSKAP

Et aksjeselskap kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen.

Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eierne formål og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

² KMD sendte i november 2014 forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper ut på høring. Høringsnotatet inneholder forslag om at IKS-lovens ansvarsregler erstattes av nye regler om begrenset deltakeransvar. Forslaget er pr november 2014 fortsatt under behandling.



Kommunene har også anledning til å velge noen andre organisasjonsformer.

KOMMUNALT FORETAK

Når kommunen ønsker å gi en virksomhet en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen, kan det etableres et kommunalt foretak etter kommunelovens kapittel 11. Foretaket er ikke en egen juridisk person, men del av kommunen som rettssubjekt. Kommunen er part i alle avtaler og hefter for foretakets forpliktelser. I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen som arbeidsgiver. Foretaket ledes av et styre, som er utpekt direkte av kommunestyret. Daglig leder står i linje under styret, som igjen er underlagt kommunestyret. Foretakene er på denne måten direkte underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder³.

SAMVIRKEFORETAK

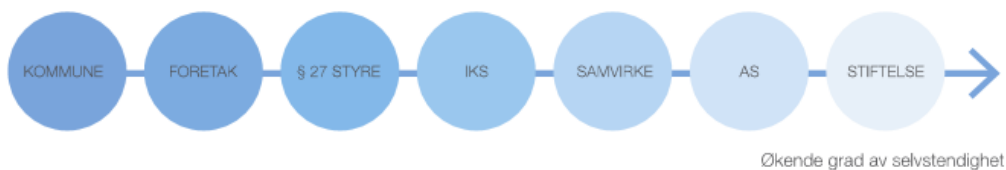
Kommuner kan også delta i samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er ikke et selskap.

Samvirkeforetak har medlemmer, men ikke eiere, og styres av de som handler med foretaket og som dermed har direkte nytte av den virksomhet som drives. Samvirkeforetak har ikke fritt omsettelige eierandeler og kan følgelig ikke kjøpes opp. På årsmøtet – samvirkets øverste organ – fattes beslutninger som hovedregel ut fra prinsippet om ett medlem, én stemme. Det er lov om samvirkeforetak (samvirkelova) av 29. juni 2007 nr. 81 som regulerer denne organisasjonsformen.

STIFTELSE

Kommuner og fylkeskommuner kan også opprette stiftelser. En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt. Som stifter av en stiftelse kan kommunen verken utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd (ta utbytte). Stifterne kan ikke løse opp stiftelsen. Stiftelse er bare en hensiktsmessig organisasjonsform der det er ønske om å gjøre virksomheten helt uavhengig av kommunen. Det er lov om stiftelser (stiftelsesloven) av 15. juni 2001 nr. 59 som regulerer denne organisasjonsformen.

ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER



³ Det er et unntak fra hovedregelen om at administrasjonssjefen ikke har instruksjonsmyndighet overfor daglig leder. Etter kommuneloven § 72 nr 1 kan administrasjonssjefen instruere daglig leder om at iværsettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken.

God folkevalgt styring

Selv om deler av virksomheten er lagt ut i et selskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring.

God folkevalgt styring defineres gjerne gjennom fire standarder⁴:

- **PÅLITELIG STYRE** preges av likebehandling, politisk redelighet og respekt for spilleregler. Denne standarden berører kommunepolitikkenes allmenne omdømme. Det handler om innbyggernes tillit til at de behandles likt i de kommunale beslutningsprosessene.
- **ANSVARLIG STYRE** fremmer oversiktlig politikk og informerte innbyggere som grunnlag for deres kontroll med de folkevalgte. Et ansvarlig styre skal sørge for at innbyggerne har tilstrekkelig informasjon til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar.
- **BORGERNÆRT STYRE** stimulerer innbyggernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og muligheter for debatt og deltakelse. Ved borgernært styre er det etablert kanaler for innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene, også i prosesser der det ikke er lovpålagt.
- **EFFEKTIVT STYRE:** Folkevalgte har god styring, og leverer resultater. Et effektivt styre kjennetegnes bl.a. ved ryddige forhold i den

politiske styringen av administrasjonen og at kommunen leverer resultater innbyggere og folkevalgte er tilfreds med.



Forskning⁵ viser videre at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte.

For at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte, og at den gis en bred og helhetlig politisk prosess. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen.



⁴ Baldersheim og Ross 2011

⁵ NBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap



Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding hvis kommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.

ANBEFALING 5: |||

UTARBEIDELSE OG REVIDERING AV STYRINGS-DOKUMENTER

Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper.

Når kommunestyret har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Det er denne ytre rammen som er eierstrategien, og innenfor den skal selskapet ha betydelig grad av spillerom. Selskapsstrategier er en felles betegnelse for strategiene som har sin forankring i selskapet.

Vedtektene for aksjeselskaper og kommunale foretak, samt selskapsavtalen for IKS regulerer viktige sider ved selskapenes og det kommunale foretakets rettsforhold. Hovedintensjonen er å regulere forholdet mellom eierne og mellom eierne og selskapet, eller interne forhold i virksomheten. For å underbygge vedtektene/ selskapsavtalen og regulere styringen kan det

være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Disse er ikke lovfestet, men er ment å sikre bevist eierstyring og å tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i kommunal tjenesteproduksjon når den er organisert i selskaper. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter.

ANBEFALING 6: |||

EIERMØTER

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet.

Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger, og dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møte i generalforsamlingen eller representantskapet etter de formelle reglene i loven. Et eiermøte er ikke lovregulert og er bare en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak. I tillegg bør det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet.



”

Avhengig av selskapets formål,
anbefales det som en hovedregel
at kommunestyret oppnevner
sentrale folkevalgte som selskapets
eierrepresentanter i eierorganet.



dialog med styret før forslag fremmes, og at valgkomiteen begrunner sine forslag.

Eier står fritt til å endre styresammensetningen uavhengig av valgperioden. Hele styret bør normalt ikke skiftes ut samtidig, for å sikre kontinuitet og videreføring av kompetanse. Det kan derfor være hensiktsmessig med overlappende valgperiode for ulike styremedlemmer.

ANBEFALING 11: |||

KJØNNSMESSIG BALANSE I STYRENE

Det anbefales at eierorganet uavhengig av organisasjonsform tilstreber balansert kjønnsrepresentasjon. Styremedlemmene behøver ikke være bosatt i kommunen.

I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene. Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette følger av kommuneloven § 80a.

ANBEFALING 12: |||

RUTINER FOR Å SIKRE RIKTIG KOMPETANSE I SELSKAPSSTYRENE

Eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapsnets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Det er derfor

anbefalt flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.

For å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret anbefales det at styret etablerer følgende rutiner:

- Fastsetter styreinstruks og instruks for daglig leder med særlig vekt på en klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
- Foretar en egenevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomfører egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

ANBEFALING 13: |||

STYRESAMMENSETNING I KONSERNMODELL

Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap. Konserndirektøren kan være representert i datterselskapenes styre.

Styret i morselskap bør ikke sitte i styret til datterselskap fordi styret i morselskap utgjør generalforsamling i datterselskap. Bestemmelsen er viktig for å unngå rolleblanding i konsernforhold. Særlig må man være oppmerksom på problemstillinger knyttet til anbud og inhabilitet dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i samme konsern.

ANBEFALING 14: |||

**OPPNEVNELSE AV
VARAREPRESENTANTER**

Der det utpekes varamedlemmer til styret bør ordningen med numeriske varamedlemmer benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Lowverket gir mulighet for å utpeke enten personlige eller numeriske vara. Anbefalingen om numerisk vara er gitt ut i fra behovet for kontinuitet og kompetanse. Det anbefales også at 1. varamedlem blir invitert til styremøtene for på den måten å sikre best mulig kompetanse og kontinuitet.

ANBEFALING 15: |||

HABILITETSVURDERINGER

Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper.

Inhabilitet inntreffer blant annet når en person antas å ha personlige interesser i utfallet av en sak som skal behandles, og som antas å ha påvirkning på vedkommende sine vurderinger under behandlingen av saken.

At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven fastslår blant annet at en person er inhabil når han leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken, eller en forening,

sparebank eller stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid.

Inhabilitet kan også oppstå for styremedlemmer, slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre. Dette er regulert i den enkelte selskapslov.

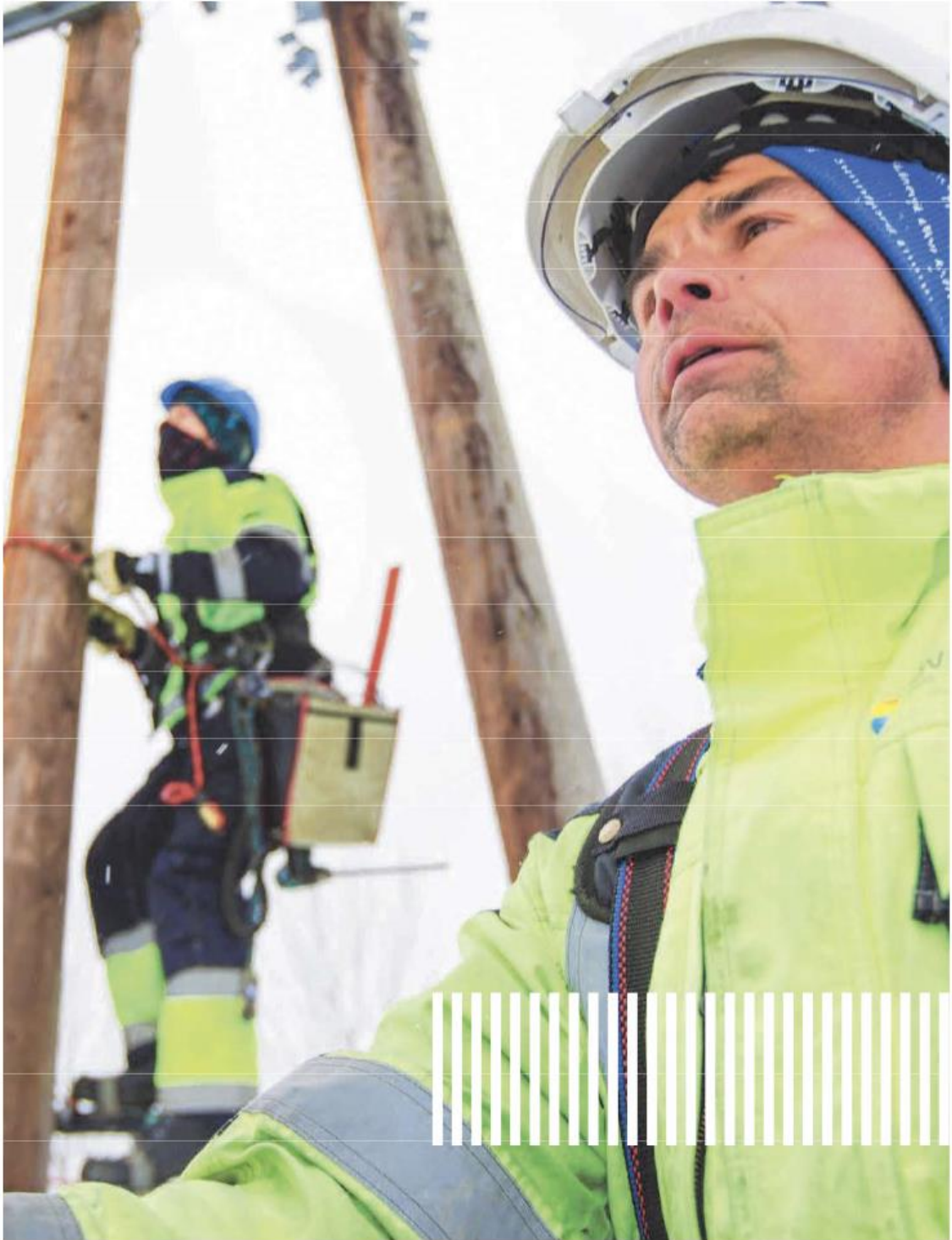
ANBEFALING 16: |||

GODTGJØRING AV STYREVERV

Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Styremedlemmer bør ikke påta seg særskilte oppgaver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet. Det anbefales at styremedlemmer ikke omfattes av selskapets incentiv-/bonusordninger, da dette vil kunne påvirke deres uavhengighet.

Godtgjørelsen bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer at honorar i selskaper som opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere dette ansvaret. Generelt bør styreleder godtgjøres høyere enn styremedlemmene. Det anbefales at selskapene gjør en konkret vurdering av behovet for styreforsikring for styremedlemmene. Forsikringen gjelder det økonomiske ansvaret, ikke det strafferettslige.





Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll.

perioden utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret. Det anbefales at planen angir hvilke eierinteresser og selskaper som vil kunne være aktuelle for kontroll, og i hvilken grad det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse.

Det anbefales at kommunestyret innenfor rammen av kommunelovens bestemmelser fastsetter regler og etablerer rutiner for selskapskontrollen, herunder hvilke dokumenter som uoppfordret skal sendes kontrollutvalget med angivelse av hvem denne plikten påhviler.

De kommunale foretakene er en del av kommunen som juridisk person og faller inn under kontrollutvalgets generelle ansvar for å påse at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, og at det utføres forvaltningsrevisjon av den kommunale virksomheten i samsvar med kommunelovens bestemmelser. Det anbefales at de kommunale foretakene blir viet

oppmerksomhet når plan for forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet utarbeides og vedtas av kommunestyret.

I note til årsregnskapet skal kommunen opplyse om hvordan den samlede virksomheten i kommunen er organisert. Blant annet skal det opplyses om kommunen har opprettet kommunale foretak, er deltaker i interkommunalt samarbeid eller deltakere i interkommunale selskaper eller har eierinteresser i aksjeselskaper. Dette bør ligge lett tilgjengelig for de folkevalgte og innbyggerne.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine tilsyns- og kontrolloppgaver i selskaper, gir kommuneloven § 80 kontrollutvalget en vidtgående rett til opplysninger og innsyn i selskaper som kommunen i sin helhet eier alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. I kommuner med flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet, slik at ikke mange eiere iverksetter kontrolltiltak uten å koordinere dette med de andre. Det bør derfor være en dialog mellom eierkommunene om hvordan en skal drive selskapskontrollen med selskaper der flere kommuner er eiere.

Kontrollutvalgets oppgave i forbindelse med selskapskontroll er todelt; en obligatorisk del som benevnes eierskapskontroll og en frivillig del som kan omfatte forvaltningsrevisjon. Eierskapskontroll innebærer en vurdering av eierskapsutøvelsen og forhold knyttet til rapportering og informasjonsflyt fra et eierperspektiv. Det er opp til kommunestyret å avgjøre om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon som innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut i fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.



KS
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

ISBN: 978-82-93100-10-2