

Hild Marte Bjørnsen  
Jan Erling Klausen  
Marte Winsvold

# **Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap**



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Kommunale selskap og  
folkevalgt styring gjennom  
kommunalt eierskap

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:24

Veier til god lokaldemokratisk  
styring

Samarbeidsrapport IRIS/NIBR

Perspektiver og erfaringer: Styring  
av og ledelse i kommunalt  
organiserte samarbeid

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles  
fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene

kan også skrives ut fra

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de oppgitte  
prisene

Hild Marte Bjørnsen  
Jan Erling Klausen  
Marte Winsvold

# **Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap**

NIBR-rapport 2015:1

**Tittel:** Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

**Forfatter:** Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold

**NIBR-rapport:** 2015:1

**ISSN:** 1502-9794  
**ISBN:** 978-82-8309-049-9

**Prosjektnummer:** 3336

**Prosjektnavn:** Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

**Oppdragsgiver:** Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Prosjektleder:** Jan Erling Klausen

**Referat:** Prosjektet undersøker betingelsene for folkevalgt styring og kontroll over kommunaleide aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS). Rapporten er basert på data fra bedrifts- og foretaksregisteret, en survey-undersøkelse til alle kommuner samt intensive studier i seks kommuner.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** Januar 2015

**Antall sider:** 193

**Pris:** kr. 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2015

# Forord

Dette er sluttrapporten fra prosjektet «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» som NIBR har gjennomført i 2014 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Prosjektleder er Jan Erling Klausen, og prosjektmedarbeidere er Marte Bjørnsen og Marte Winsvold. Rapporten er skrevet av Bjørnsen, Klausen og Winsvold i samarbeid. Hilde Zeiner var prosjektleder i prosjektets tidligere faser. Marthe Indset og Trine Myrvold har bidratt til empiriinnhenting.

Oslo, januar 2015

Trine Monica Myrvold

Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt .....	8
Sammendrag.....	10
Summary .....	13
1 Innledning.....	17
1.1 Kan kommunene ivareta hensynet til god folkevalgt styring?.....	17
1.2 Økende bruk av selskapsorganisering.....	17
1.3 Nærmere om god lokaldemokratisk styring .....	20
1.4 Om undersøkelsene .....	24
1.5 Oppbyggingen av rapporten.....	27
2 Oversikt over kommunalt eide selskaper.....	29
2.1 Innledning .....	29
2.2 Datagrunnlag.....	29
2.3 Selskapsetablering og utvikling over tid.....	30
2.4 Næringstilhørighet og oppgaveløsning.....	34
2.5 Geografiske variasjoner i kommunal selskapsdrift.....	41
2.6 Virksomhetsstørrelse og økonomi i kommunalt eide selskaper .....	51
3 Hva er innholdet i demokratisk, folkevalgt eierstyring?.....	67
3.1 Styringens innhold og formål .....	67
3.2 Tre kategorier.....	68
3.3 Lovpålagte bestemmelser for private og offentlige selskaper .....	69
3.4 Lovpålagte bestemmelser for offentlig eide selskaper .....	71
3.4.1 Offentlig støtte til foretak .....	71
3.4.2 Reglene om offentlige anskaffelser.....	75
3.4.3 IKS-loven .....	77

---

3.4.4	Andre særlover .....	78
3.4.5	Offentlighetsloven og forvaltningsloven .....	79
3.4.6	Kommunelovens bestemmelser om innsyn og undersøkelser i selskaper.....	81
3.4.7	Arkivloven.....	82
3.5	Driftsmessige hensyn.....	83
3.5.1	Innledning .....	83
3.5.2	Avkastning og finansielt eierskap .....	84
3.5.3	God selskapsstyring og ivaretagelse av samfunnsansvar .....	85
3.6	Politiske formål.....	89
3.7	Prinsipper for eierstyring .....	90
4	Virkemidler for eierstyring .....	95
4.1	Innledning .....	95
4.2	Styring gjennom etableringen av selskapet.....	99
4.3	Styring gjennom ulike arenaer .....	102
4.3.1	Generalforsamling og representantskapsmøte .....	102
4.3.2	Direkte kontakt med selskapet.....	108
4.4	Styring gjennom dokumenter .....	111
4.4.1	Pålagte og valgfrie styringsdokumenter .....	111
4.4.2	Eierstrategi og eierskapsmelding.....	111
4.4.3	Vedtekter (AS) og selskapsavtale (IKS) .....	114
4.4.4	Avtaler og oppdragsbrev.....	116
4.4.5	Selskapsspesifikke eierstrategier.....	117
4.4.6	Mål- og resultatkrav .....	117
4.4.7	Delegasjonsreglementet.....	118
4.4.8	Hvordan fastsettes styringsdokumentene? .....	118
4.5	Styring gjennom selskapenes styrer .....	119
4.5.1	Innledning .....	119
4.5.2	Funn fra surveyundersøkelsen .....	121
4.5.3	Informantenes vurderinger.....	128
4.6	Hvor viktige er de ulike virkemidlene? .....	131
4.7	Spesielt om EØS og EU-reglene .....	133
5	Forutsetninger for folkevalgt eierstyring.....	136
5.1	Innledning .....	136
5.2	Informasjon og åpenhet.....	136
5.3	Eksempler på hvordan noen kommuner praktiserer åpenhet.....	140
5.4	Kompetanse.....	142
5.5	Etikk.....	144



---

5.6	Kontroll og kontrollutvalgets rolle .....	145
5.7	Hvordan vurderes kommunens styring og ontroll? .....	150
5.8	Forutsetninger for folkevalgt styring.....	152
6	"Politiske formål" .....	153
6.1	Hvordan kan god folkevalgt styring oppnås? .....	153
6.2	Borgernært styre og den politiske komponenten .....	155
6.2.1	Empiriske illustrasjoner.....	155
6.2.2	Konsentrasjon av borgernært styre og den politiske komponenten.....	163
6.2.3	Informantenes forklaringer på konsentrasjonen av eierstyringen.....	170
6.3	Ansvarlig og pålitelig styre, lover og anbefalinger....	174
6.3.1	Mekanismer for ansvarlig og pålitelig styre .....	174
6.3.2	Rådmannens og administrasjonens støttefunksjon – formannskapsmodell.....	175
6.3.3	Eierstyring med parlamentarisk styringsform .....	179
6.4	Spesielt om IKS.....	180
6.5	Oppsummering .....	182
7	Konklusjoner og anbefalinger .....	184
7.1	Resultatene sett under ett.....	184
7.2	Hvor ligger utfordringen? .....	186
7.3	Konkluderende anbefalinger .....	187
	Litteratur .....	190

## Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Svarprosent i kommuner av ulik størrelse</i> .....	25
Tabell 1.2	<i>Svarprosent i kommuner med ulikt antall selskap</i> .....	26
Tabell 1.3	<i>Informanter i case-studiene</i> .....	27
Tabell 2.1	<i>Utvikling i antall kommunalt eide aksjeselskaper fordelt etter bedrifter og foretak. Utvalgte år 2000-2014</i> .....	32
Tabell 2.2	<i>Utvikling i antall interkommunale selskaper fordelt etter bedrifter og foretak</i> .....	33
Tabell 2.3	<i>Næringsgruppering for aksjeselskaper</i> .....	35
Tabell 2.4	<i>Næringsgruppering for interkommunale selskaper</i> .....	36
Tabell 2.5	<i>Utvikling i antall kommunalt eide aksjeselskaper fordelt etter næring. Utvalgte år. Nominelle antall bedrifter</i> .....	37
Tabell 2.6	<i>Syssetting i kommunalt eide selskaper. Utvalgte år</i> .....	38
Tabell 2.7	<i>Utvikling i antall interkommunale selskaper fordelt etter næring. Utvalgte år. Nominelle antall bedrifter</i> .....	39
Tabell 2.8	<i>Syssetting i interkommunale selskaper. Utvalgte år</i> .....	40
Tabell 2.9	<i>Fordeling av kommunaleide AS etter sentralitet. 2014. Bedrifter i AS</i> .....	43
Tabell 2.10	<i>Kommuner med flest kommunaleide AS. 2014. Antall bedrifter</i> .....	45
Tabell 2.11	<i>Kommuner med flest antall AS per innbygger. 2014. Antall bedrifter</i> .....	46
Tabell 2.12	<i>Kommuner med færrest antall AS per innbygger. 2014. Antall bedrifter</i> .....	46
Tabell 2.13	<i>Regionale forskjeller i tjenestesektorer fristilt i aksjeselskaper. Lokaliseringskvotient. Gj.sn. næringsfordeling = 100. Tall for 2014. Antall bedrifter (AS)</i> .....	47
Tabell 2.14	<i>Regional fordeling av interkommunale selskaper (IKS) etter tjenestesektor. Tall for 2014. Antall bedrifter</i> .....	49
Tabell 2.15	<i>Andel AS etter størrelseskategori målt i årsverk. Regional fordeling 2014. Bedrifter</i> .....	53
Tabell 2.16	<i>Andel AS etter størrelseskategori målt i årsverk. Fordelt etter næringstilknytning 2014</i> .....	54

Tabell 2.17	<i>Andel IKS etter størrelseskategori målt i årsverk. Regional fordeling 2014.</i> .....	55
Tabell 2.18	<i>Andel IKS etter størrelseskategori målt i årsverk. Fordelt etter næringstilknytning 2014.</i> .....	56
Tabell 2.19	<i>Omsetning i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i kommunaleide AS. Regnskapstall for 2013 samt endring siste to og fem år.</i> .....	58
Tabell 2.20	<i>Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i kommunaleide AS. Regnskapstall for 2013 samt endring siste to og fem år.</i> .....	60
Tabell 2.21	<i>Omsetning i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i kommunaleide IKS. Tallverdi for 2013 samt endring siste to og fem år.</i> .....	61
Tabell 2.22	<i>Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i IKS. Tallverdi for 2013 samt endring siste to og fem år.</i> .....	62
Tabell 2.23	<i>Omsetning i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Tall for regnskapsåret 2013.</i> .....	63
Tabell 2.24	<i>Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Tall for regnskapsåret 2013.</i> .....	64
Tabell 2.25	<i>Omsetning i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Utvalgte næringer. Tall for regnskapsåret 2013.</i> .....	65
Tabell 2.26	<i>Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Utvalgte næringer. Tall for regnskapsåret 2013.</i> .....	66
Tabell 3.1	<i>Eier- og selskapsstyringens innhold og formål.</i> .....	69
Tabell 3.2	<i>KS' 19 anbefalinger om eierstyring (KS 2011).</i> .....	88
Tabell 3.3	<i>Prinsipper for eierstyring i Drammen kommune. Kilde: Drammen kommunes Eiermelding (2012).</i> .....	92
Tabell 4.1	<i>Representasjon i eierorganer. Hvor mange aktørgrupper er vanligvis representert. Prosent av kommuner</i> .....	104
Tabell 4.2	<i>Hvem er det vanlig at kommunens representant i eierorganet konsulterer i forkant av møtet? Prosentandel som har oppgitt at det er svært eller nokså vanlig å konsultere ulike aktører. N = 193.</i> .....	105

---

Tabell 4.3	<i>Hvem får tilbakemelding etter generalforsamling og representantskapsmøter? Prosentandel av kommuner som svarer ja. N = 193</i> .....	106
Tabell 4.4	<i>Påstander om generalforsamling og eierskapsmøter</i> .....	107
Tabell 4.5	<i>Eiermøter</i> .....	108
Tabell 4.6	<i>Kommunale eierstrategier</i> .....	112
Tabell 4.7	<i>Kommunale eierskapsmeldinger</i> .....	113
Tabell 4.8	<i>Revisjon av eierskapsmelding</i> .....	114
Tabell 4.9	<i>Selskapsavtaler og vedtekter</i> .....	115
Tabell 4.10	<i>Behandling i kommunestyret</i> .....	116
Tabell 4.11	<i>Avtaler og oppdragsbrev</i> .....	116
Tabell 4.12	<i>Hvem foreslår medlemmer til styret? Prosentandel av kommuner som svarer at det er svært eller vanlig at følgende aktører/ aktørgrupper foreslår medlemmer til styret</i> .....	121
Tabell 4.13	<i>Politiske representasjon i selskapenes styrer</i> .....	125
Tabell 4.14	<i>Instruksjoner til styret</i> .....	128
Tabell 4.15	<i>Tiltak gjennomført for å ivareta EØS-reglene om offentlig støtte til foretak</i> .....	133
Tabell 4.16	<i>Konkrete tilfeller hvor kommunen har endret praksis på en eller flere av de følgende måtene, for å sikre seg mot brudd på EØS-reglene</i> .....	134
Tabell 4.17	<i>Tiltak for å tilfredsstill kontroll- og aktivitetskriteriene i EU-reglene</i> .....	135
Tabell 5.1	<i>Aktiviteter for etikkstyring</i> .....	145
Tabell 5.2	<i>Plassering av oppfølgingsansvaret</i> .....	148

## Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Utvikling i antall kommunalt eide aksjeselskaper. 2000 og 2005-2014. Nominelle antall bedrifter.</i> .....	31
Figur 2.2	<i>Utvikling i antall interkommunale selskaper (IKS). Nominelle antall bedrifter. 2005-2014.</i> .....	32
Figur 2.3	<i>Antall selskapsetableringer 2000-2013.</i> .....	33
Figur 2.4	<i>Grovinnndeling av kommuner etter kjennemerker for tettstedsstørrelse og funksjonalitet.</i> .....	42
Figur 2.5	<i>Antall registrerte kommunaleide aksjeselskaper i norske kommuner per 1. januar 2014.</i> .....	44
Figur 2.6	<i>Antall interkommunale selskaper i norske kommuner per 1. januar 2014. Fordelt etter registrert selskapsadresse.</i> .....	50
Figur 3.1	<i>ESA-sak mot Sandefjord kommune</i> .....	75
Figur 4.1	<i>Eierstyring og selskapsstyring</i> .....	96
Figur 4.2	<i>Hvem representerer vanligvis kommunen på generalforsamling/ representantskapsmøte i henholdsvis AS og IKS? Prosentandel som har oppgitt at ulike aktortyper møter. N = 203.</i> .....	103
Figur 4.3	<i>Kommunens representant på eiermøtene</i> .....	109
Figur 4.4	<i>Prosentandel som er enig i påstander om eiermøter (4 og 5).</i> .....	110
Figur 4.5	<i>Diskusjon av selskapenes mål- og resultatkrav</i> .....	118
Figur 4.6	<i>Kryss av for hvorvidt følgende legges frem til votering eller kun til informasjon i kommunestyret. N = 171.</i> .....	119
Figur 4.7	<i>Hvordan rekrutteres styremedlemmer? Prosentandel som svarer det er vanlig (4 og 5) at styremedlemmer rekrutteres på ulike måter. N = 182. Styremedlemmer rekrutteres vanligvis.</i> .....	122
Figur 4.8	<i>Hvor stor betydning har følgende egenskaper når kommunen velger ut styremedlemmer. Andel som har svart at egenskapene har svært eller nokså stor betydning (4 og 5). N = 180.</i> .....	124

---

Figur 4.9	<i>Vurderinger av politisk styrerepresentasjon. (N = 179) .....</i>	126
Figur 4.10	<i>Vurderinger av viktigheten av ulike virkemidler i eierstyringen .....</i>	132
Figur 5.1	<i>Hvor ofte rapporterer selskapet ulike typer informasjon til kommunen? Prosent. N = 182 .....</i>	137
Figur 5.2	<i>Informasjon om selskapene. Prosent kommuner som oppgir å fremlegge ulike typer informasjon for forskjellige aktører.* .....</i>	138
Figur 5.3	<i>Vurderinger av informasjonen fra selskapene .....</i>	139
Figur 5.4	<i>Vurdering av informasjonen til kommunestyret .....</i>	140
Figur 5.5	<i>Vurderinger av betydningen av ulike typer kompetanse .....</i>	143
Figur 5.6	<i>Vurderinger av grad av kontroll innenfor ulike sektorer.....</i>	147
Figur 5.7	<i>Enighet med påstander om kontrollbehov.....</i>	149
Figur 5.8	<i>Påstander som indikerer høy politisk styring.....</i>	150
Figur 5.9	<i>Påstander som indikerer lav politisk styring.....</i>	151

# Sammendrag

## **Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap**

*Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen og Marte Winsvold*

Dette er sluttrapporten fra prosjektet «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap» som NIBR har gjennomført i 2014 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Siktemålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring over den delen av kommunens virksomhet som er organisert som egne selskaper.

Rapporten undersøker den folkevalgte styringen over selskaper organisert etter aksjeloven og IKS-loven. Både AS og IKS er selvstendige rettssubjekter, og har dermed en spesielt selvstendig stilling sammenlignet med andre virksomheter som drives av kommunen. Dermed er det grunn til å tro at utfordringene knyttet til det å oppnå god folkevalgt styring er spesielt påtagelige i disse tilfellene. Kriteriet for vurderingene av god folkevalgt styring er de fire dimensjonene pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre. Disse presenteres i innledningskapittelet.

Rapporten inneholder en gjennomgang av omfanget og utviklingen i fristilte kommunaleide selskaper, basert på data fra det sentrale Bedrifts- og foretaksregisteret (BoF). Dette registeret inneholder opplysninger om alle registrerte selskaper i Norge.

Gjennomgangen viser at antall AS ble mer enn fordoblet fra 2000 til 2009, men at veksten så har stagnert. I dag er det 2418 kommunaleide AS. Et lignende mønster gjelder for IKS, som det i dag finnes 245 av. Aksjeselskapene sysselsetter om lag 35600 personer, IKSene 6333. Selv om det er flest selskaper i de større byene, er fordelingen av selskaper pr innbygger ganske jevn. Selskapene er fordelt mellom mange ulike bransjer.

Elektrisitetsforsyning, tilrettelagt arbeid og samferdsel er de største gruppene av AS, mens de vanligste IKS er innenfor vann, avløp og renovasjon, generell offentlig administrasjon og brannvern.

Rapporten drøfter *formålet og innholdet* i styringen av kommunaleide selskaper. Selskapsformene legger opp til at ulike sider ved styringen skal ivaretas av ulike instanser. Det settes opp tre brede kategorier av styringens formål og innhold. Dette er ivaretagelse av lovpålagte bestemmelser, driftsmessige hensyn og politiske formål. En rekke aspekter ved disse brede formålskategoriene gjennomgås, og det vises blant annet til at kommunalt eide selskaper må forholde seg til et langt bredere spekter av lovpålagte krav og styringsmessige hensyn enn det som ofte er tilfelle for privat eide selskaper.

Rapporten drøfter deretter hvilke *virkemidler* kommunen som eier har, til å realisere disse formålene. Det presenteres resultater fra en surveyundersøkelse til alle landets kommuner, som både viser utbredelsen av ulike aktiviteter og virkemidler knyttet til eierstyringen, og vurderinger om hvordan disse fungerer i praksis. Undersøkelsene viser at ordføreren vanligvis representerer kommunen på generalforsamling i selskaper, og at rådmannen og formannskapet er de viktigste kontaktpunktene i for- og etterkant av møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, de får vanligvis generalforsamlingssakene til orientering i etterkant og er sjelden involvert i selskaps-spesifikke eierstrategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er i høy grad politisert. Det er vanligvis politiske utvalg som nominerer og velger styremedlemmene, og de aller fleste kommunene har folkevalgte i styrene. Dette er imidlertid omstridt. Tilhengerne av ordningen mener politisk kompetanse hører hjemme i styrene, og at dette sikrer folkevalgt kontroll. Motstanderne påpeker at politiske styrer ikke kan kastes, at de tar med politiske motsetninger inn i styret og at det blir «kjøttvekta» og ikke kompetanse som blir utslagsgivende.

Viktige betingelser for folkevalgt kontroll er knyttet til åpenhet, etikk og kontroll. Informantene mener jevnt over at kommunene får den informasjonen fra selskapene de trenger, men bare et mindretall mener at kommunestyret får nok informasjon og er godt orientert. Dette tyder på et demokratisk informasjonsunderskudd. Mange kommuner har laget etiske retningslinjer og gjennomført andre relaterte aktiviteter, men bare



et mindretall krysser av på hver av dem. Når det gjelder kontroll, beskrives kontrollutvalgenes aktiviteter som planmessig og omfattende. Men den samlede vurderingen av politisk kontroll er ganske negativ. Et mindretall mener at kontrollrutinene er tilstrekkelige. Nær halvparten mener at selskapsformen gir dårligere mulighet for innsyn og kontroll, og flertallet mener at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse.

Rapporten utforsker spesielt hva som er den politiske komponenten i eierstyringen. Basert på empiriske eksempler fra case-studiene vises det til fire sider ved dette. Selskapet kan etableres med et politisk formål. Strategiske endringer i selskapet kan vise seg å ha politiske implikasjoner, som må identifiseres og håndteres politisk. Samfunnsendringer og endringer i selskapets omgivelser kan føre til at selskapets nye politiske premisser aktualiseres i forhold til selskapets strategi. Og noen ganger brukes selskapene relativt kortsiktig til å nå politiske mål.

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. Dette kan være en villet situasjon av ulike grunner, men en årsak kan også være at eierstyringen er til dels kompleks og at mange folkevalgte mangler forutsetningene for å sette seg inn i det. Konsentrasjonen kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kapasitet til å identifisere og diskutere de politiske sidene ved selskapene. Samtidig vises det hvordan rådmannen og kommuneadministrasjonen kan utføre en svært viktig støttefunksjon for de folkevalgte, men ikke alle kommuner benytter seg av dette.

---

# Summary

## **Democratic control of corporations owned by local governments**

*Hild Marte Bjørnsen, Jan Erling Klausen and Marte Winsvold*

This is the final report from a research project on democratic control of corporations owned by local governments. The project has been carried out by the Norwegian institute for urban and regional research (NIBR) on paid commission from the Ministry of Local Government and Modernisation (KMD) in 2014. The purpose of the project is to assess how Norwegian municipalities ensure democratic control over the tasks and services in the local government portfolio that are organized as corporations. This includes limited liability corporations organized in accordance with corporate law (AS) as well as so-called inter-municipal companies mandated by the inter-municipal companies act (IKS). Both types of enterprises have legal personalities. The AS form is used by private as well as public owners, but IKS can only be owned by municipalities and county municipalities. These are the local and regional general-purpose levels of elected government in Norway.

The fact that AS and IKS are legally distinct entities provides them with a particular degree of independence, as compared with departments and agencies within the municipal organization. Due to this, concerns have been raised about whether or not their municipal owners are able to exert the necessary degree of democratic control. The criteria used to assess democratic control are reliability, responsibility, responsiveness and efficiency.

The report contains a quantitative assessment of the local governments' use of AS and IKS. While the numbers of such companies more than doubled in the period 2000-2009, the growth rate has stagnated in later years. There are currently a total of 2863 corporations held by local and regional governments in

Norway, including 2418 AS and 245 IKS. These companies belong to a broad variety of industries. While power provision, facilitated labor and transportation are the three most prominent tasks for AS, the most common IKS tasks are water, sewage and renovation, public administration and fire protection.

A basic premise of the report is that governing these companies involves three broadly defined tasks: Ensuring compliance with legal regulations; managing the enterprises; and dealing with political issues. The report goes on to identify and discuss the means for control that the local governments have at their disposal. Results from a national survey to municipal chief officers are presented. The data from this survey includes factual information on the use of various means of control, as well as the informants' assessment about the adequacy and relevance of these means. The results indicate that the mayor is normally the representative of the municipality at the general meeting. The chief officer and the executive committee of the municipal council are regularly consulted prior to, and following, the general meeting. The municipal council holds a strategic role and is seldom involved in setting specific strategies for each corporation. In a large majority of local governments, the boards of the corporations are composed by elected representatives. This is however seen as controversial. Proponents to this arrangement argue that political know-how is valuable in the boards. Furthermore, political board representation is often seen as a means for political control. Opponents of the arrangement argue that political board in practice are difficult to replace, should the need arise. Furthermore, some fear that board members get nominated based on political clout and position, not based on knowledge and competence.

Important preconditions for democratic control include transparency, ethical conduct and control mechanisms. A majority of respondents are of the opinion that the municipal council tends to be provided with inadequate information about the companies, and that the representatives are not sufficiently knowledgeable about the companies. This indicates the existence of a democratic information deficit. While many municipalities have laid down ethical guidelines or adopted similar measures to ensure ethical conduct, a sizeable amount of municipalities have not taken such steps.

The overall assessment of political control is decidedly negative. Only a minority of respondent feel that existing control mechanisms are adequate. Near half of the respondents agree that incorporation reduces transparency and control. The majority agrees that incorporation entails loss of political influence.

The report investigates the “political” aspects to the municipal ownership. Based on empirical investigations four dimensions to political ownership are identified. The municipality may establish corporations in order to achieve a politically decided purpose. Strategic developments in a corporation may hold political implications, and these need to be identified and dealt with by elected representatives. Changes in a company’s local environment and societal context may result in a need to assess the company’s strategies in light of new premises. Lastly, some corporations receive political instructions concerning relatively short term political purposes.

All in all, the political ownership role is concentrated to a limited selection of politicians. While the mayor and the executive committee as well as political board members and members of the municipal council’s control committee enjoy key roles, many representatives outside of these positions in general appear to be marginalized and uninformed. This pattern may in some cases be intended, but the study also indicates that the system of corporate governance and municipal ownership is quite complex and may be difficult to understand for many lay politicians, who are involved in politics only in their spare time. While the chief officer and the municipal administration is in a position to provide valuable support to the elected representatives, not all municipalities have organized this supervisory and supportive role to any great extent.

The report recommends that municipalities ensure that the administrative support function is adequately developed, before deciding on organizing municipal task provision through companies. It furthermore recommends using available methods for ensuring transparency and political attention in the municipal ownership policy.



---

# 1 Innledning

## 1.1 Kan kommunene ivareta hensynet til god folkevalgt styring?

Norske kommuner velger i økende grad å organisere deler av sin virksomhet som egne selskaper. Mange av disse selskapene er selvstendige rettssubjekter, og befinner seg dermed utenfor kommuneorganisasjonen. Slik disse selskapene er organisert, skal selskapets ledende organer ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer om god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Dessuten er ikke disse selskapene underlagt bestemmelsene om offentlighet og innsyn som gjelder i offentlig sektor.

Kommunestyret det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet, også den som drives av de kommunaleide selskapene. Det har ofte blitt uttrykt bekymring for om kommunene klarer å ivareta hensynet til god, folkevalgt styring, når deler av virksomheten er organisert som egne selskaper. Det er dette spørsmålet som undersøkes i denne rapporten. Det presenteres fire normer for god folkevalgt styring, og rapporten spør hvordan og i hvilken grad disse normene ivaretas ved hjelp av de ulike styringsmessige virkemidlene kommunene har til rådighet.

## 1.2 Økende bruk av selskapsorganisering

De siste 20 årene har det vært en betydelig økning i antallet kommunale selskaper. Fra 1997 til 2007 ble antallet kommunale selskaper tredoblet (Brandtzæg et al. 2008), og antallet fortsetter å øke, om enn i lavere takt. I 2010 var nærmere 2500 helt eller delvis eide kommunale selskaper registrert i Brønnøysundregistrene,

hvorav 224 var kommunale eller fylkeskommunale foretak (Opedal et al. 2012). KMDs organisasjonsdatabase tyder på at selskapsformene AS og IKS er mest utbredt for tekniske tjenester, som vann, avløp, renovasjon, brannvesen og revisjon (Blåka et al. 2012; Hovik og Stigen 2008), men det er interessant å merke seg at en relativ stor andel av kommunene også har valgt selskapsmodellen i organiseringen av krisesenter (Blåka et al. 2012).

Økt selskapsdannelse settes gjerne i sammenheng med innføringen av New Public Management i offentlig sektor, som blant annet inkluderer ulike reformtiltak knyttet til fristilling og konkurranseutsetting (Brandtzæg et al. 2008; jf. Pollitt, Van Thiel og Homburg 2007). Kommunenes egne begrunnelser for å skille ut selskaper og foretak peker i samme retning. Argumenter knyttet til kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet, konkurranseutsetting, oppgave- og ansvarsfordeling, oversiktighet går igjen når kommunene skiller ut selskap og foretak (Gjertsen og Martiniussen 2006; Ringkjøb, Aars og Vabo 2008). Slike begrunnelser peker i retning av en prinsipal-agent tankegang, hvor kommunestyret som prinsipal delegerer myndighet til frittstående selskap (jf. Thatcher og Stone Sweet 2002). Modellen innebærer en arbeidsdeling mellom prinsipal og agent, hvor folkevalgte har ansvar for å fastsette mål og å føre kontroll med måloppnåelse, mens selskapets styre og ledelse har ansvar for valg og bruk av virkemidler (Opedal et al. 2012).

At virksomheter eller tjenester skilles ut som egne foretak eller selskap innebærer at betingelsene for folkevalgt styring og kontroll, og til dels også politikerrollen, endres (Aars and Fimreite 2005; Ringkjøb et al. 2008). I likhet med andre prinsipal-agentmodeller, kan kommunal selskapsdannelse forstås som en måte å avsondre den daglige driften på enkelte områder eller tjenester fra politiske prosesser (Majone 1996; Thatcher og Stone Sweet 2002). Dette betyr imidlertid ikke at kommunale selskaper ikke skal være underlagt folkevalgt styring og kontroll. Men styringen vil være av en annen art enn den politiske styringen av kommunens øvrige virksomhet.

Selv om mulighetene for direkte folkevalgt kontroll av fristilte selskaper er begrenset, har kommunene likevel verktøy som kan sikre styring og kontroll (Leknes et al. 2013; NOU 2006:7). Tre styringsvirkemidler er sentrale når deler av kommunal virksomhet

skilles ut i egne selskaper (jf. Holmen og Hanssen 2013b; Sørensen og Torfing 2009). Kommunene etablerer for det første de politiske, finansielle og organisatoriske rammene for virksomheten. Dette innebærer utforming av mål og resultatkrav, eierskapsmelding, selskapsstrategi, vedtekter, avtale/oppdragsbrev, oppnevning av styrer, faste eiermøter, rapportering, tilsyn og kontroll (jf. Opedal et al. 2012). Et annet viktig valg er knyttet til valg av selskapsform, men også andre styringsvirkemidler, for eksempel knyttet til styrets rolle, kompetanse og sammensetning, er av stor betydning (jf. Holmen og Hanssen 2013a). I tillegg vil det være et spørsmål om hvordan kommunen organiserer den politiske og administrative oppfølgingen av selskapene.

Det er i stor grad kommunene som peker ut styrene i kommunale selskaper, og mange av styremedlemmene er aktive i kommunestyret eller partipolitikken (Ringkjøb et al. 2008, se også kapittel 4 i denne rapporten). Det er imidlertid delte meninger om hvorvidt folkevalgt deltagelse er et gode, noe som i stor grad dreier seg om de folkevalgtes kompetanse som styremedlemmer og om deres evne til å håndtere de ulike hattene som kommunestyrerepresentant og styremedlem innebærer.

Tidligere studier tyder på at kommunene i varierende grad tar de ulike styringsvirkemidlene i bruk (se blant annet Aars og Fimreite 2005; Brandtzæg et al. 2008; Holmen og Hanssen 2013b; Leknes et al. 2013; Opedal et al. 2012; Ringkjøb et al. 2008). Samtidig er det grunn til å anta at understyring av frittstående selskap i praksis vil være et større problem enn overstyring (Davies 2011; jf. Holmen og Hanssen 2013b). Mot denne bakgrunn er det viktig å se nærmere på hvorvidt og i hvilken grad kommunene tar de ulike styringsvirkemidlene i bruk, hvilke begrunnelser kommunene har for å velge eventuelt ikke velge ulike styringsmodeller, og hvilke konsekvenser dette har kommunenes politiske og administrative styring. Et sentralt spørsmål i denne forbindelse vil også være hvilke reelle muligheter for styring kommunene har: Er forutsetningene til stede for god lokaldemokratisk styring av kommunale selskaper (jf. Stoker 2011), og hvilke konkrete endringer i kommunal organisering vil være nødvendige for å sikre slik styring?



### 1.3 Nærmere om god lokaldemokratisk styring

At det finnes operative mekanismer for kunne stille de styrende til ansvar er en viktig side ved god demokratisk styring (Saglie mfl submitted), og det er også en av de demokratiske hovedutfordringene knyttet til kommunaleide selskaper. Når tjenesteproduksjon utøves av kommuneadministrasjonen eller underliggende etater er ansvarskjeden fra politiker til tilbudt tjeneste i teorien ubrutt. Kommunestyret kan holdes juridisk og politisk ansvarlig for den politikken som føres, og politikere og administrasjon har større mulighet til å gripe inn og detaljstyre hvordan tjenesteproduksjonen skal foregå. Delegering av iverksettelsesmyndighet til fristilte selskaper bryter imidlertid den direkte ansvarslinjen fra valg via valgte representanters vedtak og til iverksettingen av de tiltakene representantene har fått mandat til å fatte. Det ligger mange skjønnsmessig og potensielt politiske vurderinger i iverksettingen av politiske beslutninger. Disse vurderingene gjøres nå ikke av politikere som kan holdes demokratisk til ansvar gjennom valg, men av ledelsen i de kommunaleide selskapene, som ikke er underlagt slik demokratisk kontroll.

Når tjenester settes ut til fristilte selskaper, er med andre ord styringen mindre enkel og mer indirekte. Politikernes styrings- og kontrollmuligheter begrenses til bestemte styringspunkter. Slike styringspunkter er for eksempel når mål og resultatkrav bestemmes, når rapporteringskrav spesifiseres og når resultater og måloppnåelse blir rapportert og skal godkjennes. Forutsetningene for demokratisk kontroll endrer seg når tjenesteproduksjon organiseres i kommunaleide selskaper. Grunnen til dette, er at selskapene i mindre grad er direkte underlagt kommunestyrets kontinuerlige overvåking og beslutninger.

Samtidig som politikerne mister noen styringsmuligheter, så kan det tenkes at de får noen nye. Hvis de folkevalgte er bevisste på at de har en rolle som bestillere, og at dette gjør det nødvendig for dem å få tilstrekkelig informasjon om selskapets virksomhet, kan de få større innsikt i hvordan tjenesteproduksjonen foregår og i hvilken grad de etterspurte resultatene oppnås. Dessuten kan politikerne få en mer strategisk og overordnet rolle, når kommunal tjenesteproduksjon settes ut til fristilte enheter (se for eksempel Øgård 2013). De folkevalgte avlastes for detaljene i

tjenesteproduksjonen, og kan bruke tiden sin på å stake ut de lange linjene.

En undersøkelse om betingelsene for god lokaldemokratisk styring, gjennomført i 2013 (Winsvold et al. 2013), viser at politikere flest ønsker å kunne vie sin begrensede tid til slik overordnet styring. Men mange opplever det likevel som utfordrende å styre på armlengdes avstand, fordi de blir mindre direkte involvert i detaljer som oppleves som viktige i styringen av kommunen. Dessuten kan politikerne oppleve problemer med å ivareta sin ombudsrolle, når de bare skal drive overordnet styring. Henvendelser fra befolkningen gjelder ofte nettopp tjenestetilbudet, men når styringen med tjenesteproduksjonen er indirekte og begrenset til bestemte tidspunkt og prosesser er det vanskelig for de folkevalgte ivareta saken til en innbygger eller en gruppe (Arnesen et al. 2013, Winsvold et al. 2013).

Bak tanken om å organisere tjenesteproduksjon gjennom kommunaleide selskaper ligger også en idé om at tjenesteproduksjonen vil bli mer effektiv når den ikke er direkte underlagt kommunes administrasjon. Fristilt tjenesteproduksjon er altså antatt å føre både til bedre styringseffektivitet (at beslutninger fattes på riktig nivå) og til bedre effektivitet i selve tjenesteproduksjonen.

Baldersheim og Rose (2011) skiller mellom fire viktige dimensjoner ved god lokaldemokratisk styring: pålitelighet, ansvarlighet, borgernærhet og effektivitet. Hvordan kommunaleide selskaper disse dimensjonene ved den demokratiske styringen er belyst dels gjennom intervjuer med informanter i de utvalgte casekommunene og dels gjennom statistisk analyse av sammenhengen mellom politikeres opplevelse av ulike sider ved den demokratiske styringen slik den er målt i KS' Lokal-demokratiundersøkelse og kjennetegn ved organiseringen av kommunaleide selskaper slik den er målt i surveyen som er gjennomført innenfor rammen av dette prosjektet.

*Pålitelig styre*, innebærer at folk har tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte. En viktig forutsetning for at folk skal ha tillit er at de har informasjon om hvordan og med utgangspunkt i hvilken informasjon beslutninger fattes. Det har vært tilfeller av korrupsjon innenfor kommunaleide selskaper, og måten styringen med selskapene organiseres må sikre at slike forhold oppdages.

Den aller viktigste forutsetningen for pålitelig styre er derfor innsyn, gjennomsiktighet i beslutningsprosesser og tilstrekkelig informasjon. I motsetning til beslutninger som fattes i kommunestyret vil imidlertid beslutninger fattet i kommunaleide selskap i praksis foregå bak lukkede dører. Dette fordrer at politikerne evner å etterspørre og at selskapene gir tilstrekkelig informasjon til at politikerne kan kontrollere driften og at befolkningen kan ha tillit til at styringen foregår etter fastsatte spilleregler. Rapporten vil undersøke hvilke systemer og prosedyrer kommunene har organisert for å sikre at hensynet til pålitelig styring ivaretas, og vil presentere de kommunale informantenes oppfatninger om hvordan dette faktisk oppnås.

*Ansvarlig styre* innebærer at innbyggerne har mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar. En forutsetning for dette er at de folkevalgte har mulighet til å styre og føre kontroll også med iverksettingen av de politiske vedtakene de fatter. Som for dimensjonen pålitelighet er også her den viktigste forutsetningen at politikerne har tilgang til nødvendig styringsinformasjon. Noen undersøkelser (for eksempel Baldersheim 2011; Winsvold and Zeiner in prep.) indikerer at politikerne opplever styringen som bedre i kommuner der man setter ut store deler av tjenesteproduksjonen til private aktører. Det spekuleres i hvorvidt det er slik at politikerne opplever at de får økt kontroll gjennom sin rolle som bestiller. Når en tjeneste skal bestilles av et selskap som ikke er direkte underlagt det kommunale hierarkiske systemet må det utarbeides kravspesifikasjonene, og rapporteringsrutiner som gjør at bestillerne (i dette tilfellet kommunestyret) kan holde oppsyn med om de får det de har bedt om. Det er ikke gitt at kommunepolitikerne har samme anledning til å komme med kravspesifikasjoner eller får samme resultatinformasjon når tjenestene produseres innenfor kommunen. Det kan likevel være at kommunale selskaper begynner å leve sitt eget liv etter hvert. Kanskje er det slik at kontrollen oppleves som største i årene rundt selskapets etablering, og at den minsker når det er lenge siden etableringen. Prosjektet har undersøkt hvordan kommunene går frem for å sikre kontroll over selskapene, og rapporten vil også presentere de kommunale informantenes oppfatninger om hvor god kontrollen faktisk er.

*Borgernært styre* innebærer at innbyggerne har mulighet for å delta i og påvirke politikken også i periodene mellom valg. Slik

mellomvalgsdeltakelse er en viktig side ved lokaldemokratiet slik det praktiseres i Norge (Saglie mfl submitted). I tråd med idealet om borgernært styre finnes det i norsk lokaldemokrati en forventning om at lokalpolitikere skal være ombudsmenn for velgerne i kommunen. En viktig del av politikerrollen er å tale og føre noens sak overfor kommunestyret, kommuneadministrasjonen eller tjenesteapparatet. Når tjenesteproduksjonen ikke like lett kan styres direkte, påvirker dette politikernes mulighet til å utøve muligheten til å være lydhøre overfor og inkludere befolkningen i politiske beslutningsprosesser generelt og ombudsrollen spesielt. Rapporten vil fokusere på hvilke spesifikt politiske aspekter som ligger i selskapsstyringen, og hvordan disse ivaretas av kommunepolitikere.

Når det gjelder politikerrollen er også kompetanse en viktig faktor å undersøke betydningen av. En undersøkelse som NIBR og Uni Rokkansenteret gjennomførte i 2013 viste at administrasjonen noen ganger opplever at politikere ikke er godt nok skolert for å sitte i styret i kommunale selskaper. De har problemer med å skille rollen som politiker og profesjonelt styremedlem (Arnesen et al. 2013). Manglende kompetanse kan også gjøre at politikere, 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. Vi spør: Hva slags kompetanse opplever politikere selv at de trenger for å styre de kommunaleide selskapene, og hva slags kompetanse mener henholdsvis administrasjonen og ledelsen i selskapene at de trenger? Hvilken kompetanse trenger administrasjonen? Trenger de og får de opplæring for å sitte i styret eller for å forstå hvordan styringen med de kommunaleide selskapene foregår?

*Effektivt styre* defineres i denne undersøkelsen i tråd med definisjonen som ligger til grunn for måling av effektivt styre i KS' Lokaldemokratiundersøkelse: Effektivt styre forstås dermed både som kommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, og som kommunepolitikernes evne til å styre kommunen på en hensiktsmessig måte. Det siste innebærer for eksempel at beslutninger fattes på riktig nivå, uten unødig tidsbruk og av personer med rett kompetanse. Effektivitet er som nevnt noe av begrunnelsen for å organisere tjenesteproduksjon i frittstående selskaper. I hvilken grad selskapsorganisering oppleves som effektivt er imidlertid et empirisk spørsmål. Videre er det

viktig å vite hvordan politikerne avveier mellom hensynet til effektiv tjenesteproduksjon og beslutningsfatning på den ene siden og hensynet til de andre sidene ved den lokaldemokratiske styringen på den andre (altså pålitelighet, ansvarlighet og borgernærhet).

## 1.4 Om undersøkelsene

De kommunale selskapenes utvikling og omfang er kartlagt ved bruk av NIBRs sammenstilte og bearbejdede versjon av de siste 17 årgangene av Det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret (BoF). Dette registeret omfatter samtlige bedrifter og foretak i Norge.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Undersøkelsen er gjennomført på web, og den ble sendt til kommunenes postmottak, stilet til den i kommunen som har best kjennskap til de kommunaleide selskapene. I de små kommunene er dette typisk rådmannen, mens ansvaret for oppfølging av kommunaleide selskaper gjerne er plassert litt lenger ned i organisasjonen i litt større kommuner, for eksempel hos en kommunalsjef. Det ble opplyst i e-posten som fulgte undersøkelsen at den kunne besvares av en person, eller den kunne sendes videre og/eller på rundgang i kommunen til de som besatt relevant informasjon om kommunale selskaper.

Undersøkelsen hadde oppstart i oktober. Etter to uker ble det sendt ut en purring, og etter ytterligere to uker ble det sendt personlige e-post til rådmannen i alle de kommunene som til da ikke hadde svart.

I analysen er datafilen koblet med relevante data fra andre registre, inkludert KMDs organisasjonsdatabase, BoF, og KOSTRA.

Av totalt 428 norske kommuner har 407 ett eller flere AS eller IKS. I alt 223 av disse 407 kommunene har svart på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 55. Svarprosenten varierer noe fra spørsmål til spørsmål, delvis fordi ikke alle spørsmål er relevante for alle informanter og delvis fordi noen respondenter ikke har svart på de siste spørsmålene. Til sammen 170 respondenter (43% har besvart alle spørsmål).

For å få et bilde av utvalget som har svart har vi undersøkt svarandelen kommuner i ulike størrelseskategorier. Vi ser av Tabell

1.1 at svargivningen øker jevnt med kommunestørrelse, og at de største kommunene er mye bedre representert enn de små.

Tabell 1.1 *Svarprosent i kommuner av ulike størrelse*

Innbyggertall	Antall kommuner med AS eller IKS	Andel av alle kommuner med AS eller IKS som har svart på undersøkelsen	Gjennomsnittlig antall selskaper
<b>Under 5.000</b>	209	44%	3,21
<b>5.000-9.999</b>	86	56%	5,71
<b>10.000-19.999</b>	61	61%	8,05
<b>20.000 eller mer</b>	51	86%	21,67
<b>Totalt</b>	<b>407</b>	<b>55%</b>	<b>6,78</b>

Av Tabell 1.2 ser vi at kommunene med aller flest selskaper, 10 eller flere, har høyere svarprosent enn kommuner med færre selskaper. I denne gruppen er også store kommuner overrepresentert (korrelasjonen mellom innbyggertall og antall selskaper er 0,787, målt som Pearson's R). Det er ellers ingen systematisk sammenheng mellom antall selskaper og svarprosent.

Tabell 1.2 *Svarprosent i kommuner med ulikt antall selskap*

Totalt antall selskap	Antall kommuner	Antall av disse som har svart	Svarprosent
<b>1</b>	69	36	52
<b>2</b>	70	29	41
<b>3-4</b>	95	52	55
<b>5-9</b>	100	54	54
<b>10 eller mer</b>	73	51	70
<b>Totalt</b>	<b>407</b>	<b>222</b>	<b>55</b>

Frafallsanalysen viser oss at resultatene er mer representative for store enn for små kommuner og mer representative for kommuner med mange enn med få selskaper. Når vi kontrollerer resultatene for kommunestørrelse og antall selskaper reduseres dette problemet.

Det er gjennomført casestudier i seks kommuner for å besvare spørsmålet om hvordan kommunale selskaper påvirker de folkevalgtes styring og lokaldemokratiet. Det er valgt ut kommuner som har ulik profil når det gjelder antall kommunale selskap, hvilke tjenester de har organisert i selskap, hvordan styringen av selskapene er organisert i kommunene samt kommunestørrelse. Case-studiene omfatter dokumentstudie av kommunestyresaker samt annet skriftlig materiale, telefonintervjuer med ordfører, politikere som har verv i styret i ett eller flere kommunaleide selskap, samt politikere som ikke har slike verv, rådmann samt fagfolk i kommuneadministrasjonen med særskilt ansvar for kommunaleide selskap og sentrale personer (for eksempel leder) i et utvalg av selskapene.

Følgende kategorier av informanter er intervjuet i hver av de seks case-kommunene:

Tabell 1.3 *Informanter i case-studiene***FOLKEVALGTE**


---

 Ordfører/kommuneråd

Medlem av kommunestyre med styreverv i selskap

Kommunepolitiker uten styreverv

**ADMINISTRASJONEN**


---

 Rådmann eller medlem av rådmannens ledergruppe

Ansatt med ansvar for å følge opp selskaper

**SELSKAP**


---

 Daglig leder

## 1.5 Oppbyggingen av rapporten

Kapittel 2 bygger på data fra Bedrifts- og foretaksregisteret, og viser hvordan utviklingen i kommunaleide AS og IKS har vært gjennom de siste årene.

Kapittel 3 drøfter *formålet og innholdet* i styringen av kommunaleide selskaper. Etter NIBRs oppfatning er det sentralt å skille mellom ulike sider ved slike formål. Grunnen til dette, er særlig at selskapsformene legger opp til at ulike sider ved styringen skal ivaretas av ulike instanser. Det settes opp tre brede kategorier av styringens formål og innhold, og går nærmere inn på hvilke styringsmessige hensyn som hører inn under hver av dem. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng å drøfte hva den «politiske» komponenten i styringen er, og hvordan denne skiller seg fra andre formål med styringen.

Kapittel 4 drøfter hvilke *virkemidler* kommunen som eier har, til å realisere disse formålene. Viktige sider av eierstyringen skjer allerede i *etableringen* av selskapet, siden dette legger grunnlaget for selskapets innretning og aktiviteter. Når selskapet er etablert, skjer eierstyringen gjennom et begrenset antall *arenaer*, og her er de regelmessige generalforsamlingene/representantskapsmøtene og



de hyppigere eiermøtene sentrale. Eierstyringen skjer gjennom, eller støttes av, et antall ulike *dokumenter*, slik som vedtekter, eierskapsmeldinger, eierstrategier og annet. Siden styret er selskapets ledende organ på vegne av eierne i generalforsamling eller representantskapsmøte, knytter det seg flere viktige momenter til *styrets sammensetning og rolle* i den kommunale eierstyringen. Endelig kan *rådmannen og administrasjonen* spille en vesentlig rolle i den kommunale eierstyringen, selv om selskapene ligger utenfor rådmannens instruksjonslinje.

Kapittel 5 vurderer hvilke *forutsetninger* som ligger til grunn for utøvelsen av styringen, og hvordan de kommunale informantene vurderer eierstyringen innenfor disse. 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 hvilke måter kommunene går frem for å sikre ivaretagelse av *etikk*, og om rutiner og midler for *kontroll*.

Kapittel 6 tar utgangspunkt i de fire normene for god folkevalgt styring som ble presentert tidligere i dette innledningskapittelet, nemlig pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre. Kapittelet vurderer ulike sider ved eierstyringen som er presentert i de foregående kapitlene opp mot disse normene. Hvordan er forholdet mellom viktige normer for god folkevalgt styring, og de ulike formål styringen skal ivareta? Hvilke sider ved selskapsorganiseringen, og ved det kommunale eierskapets organisering og virkemidler, kan være til hinder eller til hjelp for å sikre at normene ivaretas?

Kapittel 7 inneholder en kort avsluttende drøfting, og det gis noen anbefalinger basert på funn fra prosjektet.

---

## 2 Oversikt over kommunalt eide selskaper

### 2.1 Innledning

Dette kapittelet gir en oversikt over omfanget av og utviklingen i fristilte kommunaleide selskaper. Gjennomgangen er avgrenset til aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS) hvor primærkommuner og fylkeskommuner er registrerte eiere. Kommunal forvaltning, kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF), stiftelser, foreninger og lag er utelatt fra kartleggingen. Innledningsvis gir vi en aggregert oversikt over utviklingen de siste ti årene for å vise veksten i kommunal selskapsorganisering. Siden kommer vi nærmere inn på hvilke oppgaver som skilles ut i fristilte enheter og hvordan omfanget av selskapsorganisering varierer mellom landets kommuner.

### 2.2 Datagrunnlag

Kartleggingen er basert på informasjon fra NIBRs versjon av Det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret (BoF), supplert med regnskapsopplysninger fra Brønnøysundregisteret. Bedrifts- og foretaksregisteret dekker alle foretak og bedrifter i offentlig og privat regi i Norge.

Legg merke til at BoF legger en annen betydning i begrepet «foretak» enn det kommuneloven gjør. Et *foretak* er den juridiske enheten som registreres for å drive virksomhet i Norge, og i vår sammenheng er disse foretakene enten AS eller IKS. Hvert foretak kan ha flere økonomisk funksjonelle underenheter som utfører

aktivitet. Det er disse som kalles *bedrifter*.<sup>1</sup> Materialet som presenteres i dette kapitlet har hovedsakelig bedrifter som enhet. Dette spesifiseres i hver tabell.

NIBR har sammenkoplet flere årganger av BoF tilbake til 1998, og har videreutviklet materialet for analyseformål. Det gir en unik mulighet til følge enkeltbedrifter over tid og følgelig å studere endringer i hele, eller deler av bedriftspopulasjonen. Bedrifts- og foretaksregisteret inneholder opplysninger om blant annet næringstilhørighet, lokalisering, etableringsår og sysselsetting. Registeret kan tilkoples regnskapsopplysninger på foretaksnivå.

Kartleggingen er basert på et uttrekk fra BoF etter kriteriene *sektortilhørighet* og *organisasjonsform*. Konkret har vi trukket ut virksomheter klassifisert under sektorgruppering 1) Offentlig forvaltning: fylkeskommuner og kommuner, 3) Ikke-finansielle foretak: kommunal forretningsdrift og selvstendige kommuneforetak, samt under organisasjonsformene: aksjeselskaper (AS), allmenne aksjeselskaper (ASA) og interkommunale selskaper (IKS). Uttrekket omfatter alle registrerte kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper tilbake til år 2000. Årgangene 2005 til 2013 er supplert med regnskapsopplysninger fra Brønnøysundregisteret, innhentet fra Bisnode Credit AS.

Kartleggingen er videre supplert med offisiell registerstatistikk på kommunenivå fra Statistisk sentralbyrå og vi har benyttet NIBRs grovdelte sentralitetsinndeling (Gundersen og Juvkam 2013) i klassifiseringen av kommunene i presentasjonen.

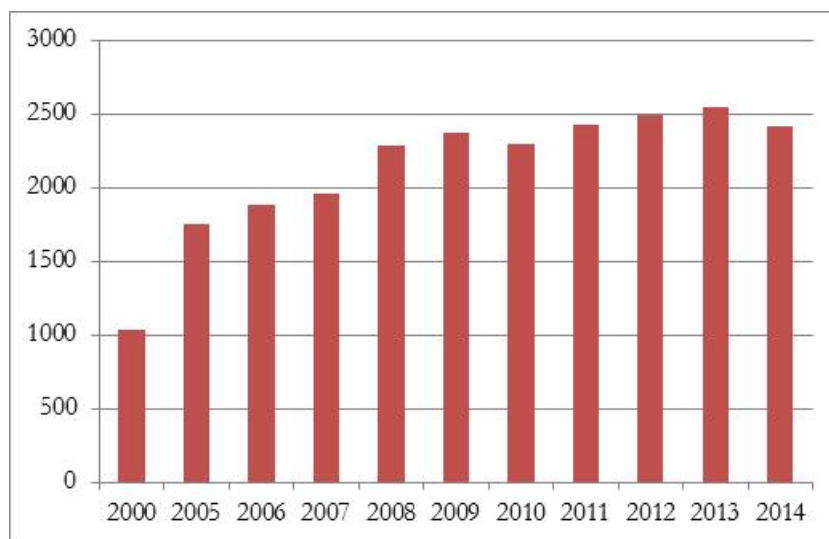
## 2.3 Selskaps-etablering og utvikling over tid

Siden siste halvdel av 1990-tallet har det vært betydelig økning i selskapsorientering av kommunal virksomhet. De aller fleste av virksomhetene er organisert som aksjeselskaper (AS), men det har også vært stor økning i antall interkommunale selskaper på 2000-tallet. I 2014 er det registrert 2418 kommunale aksjeselskaper og 254 interkommunale selskaper.

---

<sup>1</sup> SSB går i det videre over til å bruke begrepet «virksomhet» i stedet for «bedrift». Begrepet virksomhet anses som mer dekkende, nettopp fordi statistikken ikke bare omfatter næringslivet men også det offentlige. Kilde: ssb.no

Figur 2.1 *Utvikling i antall kommunalt eide aksjeselskaper. 2000 og 2005-2014. Nominelle antall bedrifter.*



Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Figur 1.1 og Tabell 1.2 viser antall bedrifter i kommunalt eide aksjeselskaper i år 2000 og for perioden 2005-2014. Vi ser at antall AS ble mer enn fordoblet fra om lag 1.000 bedrifter i år 2000 til nær 2.400 i 2009. Siden har veksttakten stagnert, og i 2014 er det 2.418 registrerte bedrifter. Noen av disse inngår i samme foretak, og det er dermed færre registrerte foretak enn bedrifter. Bedrifter i samme foretak er oftest lokalisert i samme kommune eller (samarbeidende) region, men bedriftene i samme foretak kan også ligge geografisk spredt.

Noen kommunalt eide aksjeselskaper er virksomheter etablert tilbake til 1960-tallet. Det innebærer imidlertid ikke at de har vært organisert som kommunalt eide aksjeselskaper gjennom hele sin levetid. De eldste selskapene er oftest knyttet til kraft- og vannforsyning, men vi finner også tidlige etableringer innen samferdsel, arbeidstrening (verna bedrifter) og omsorg. Snaut 500 av de virksomhetene som er registrert i 2014 er etablert før 1990, og om lag halvparten av disse er etablert på 1980-tallet. 570 er etablert på 1990-tallet, mens to tredjedeler av virksomhetene har kommet til på 2000-tallet. Figur 1.3 viser antall selskaps-etableringer siden år 2000.

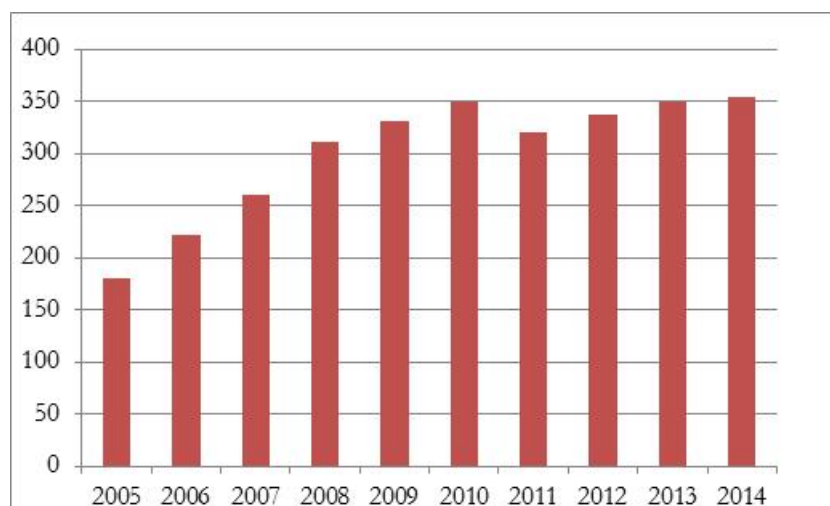
Tabell 2.1 *Utvikling i antall kommunalt eide aksjeselskaper fordelt etter bedrifter og foretak. Utvalgte år 2000-2014.*

År	2000	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Antall bedrifter	1029	1885	2282	2293	2422	2487	2552	2418
Antall foretak	654	1308	1628	1655	1812	1843	1894	1775

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Vi finner noenlunde samme utvikling i antall interkommunale selskaper. I år 2000 var det ingen selskaper registrert som IKS i databasen, men siden har det vært en sterk årlig vekst i antall virksomheter fram til 2010 da også veksten i etableringen av denne selskapsformen stagnerte. Siste år viser likevel det foreløpig høyeste antall registrerte selskaper med i alt 354.

Figur 2.2 *Utvikling i antall interkommunale selskaper (IKS). Nominelle antall bedrifter. 2005-2014.*



Bedrifts- og foretaksregisteret viser at det også er flere registrerte bedrifter enn foretak blant de interkommunale selskapene slik det framkommer av Tabell 2.7. I 2014 var det om lag 100 flere bedrifter enn foretak registrert i databasen. Det er likevel ikke slik at IKS-ene er registrert med (selvstendig) virksomhet i alle kommuner som inngår i samarbeidet. Det normale er at selskapet er lokalisert med registrert adresse i én av samarbeidskommunene, og dataregistrene gir følgelig ingen informasjon om hvilke kommuner som inngår som medeiere. Basert på register-

informasjon har vi derfor ingen mulighet til å utdype hvilke kommuner som samarbeider om ulike oppgaver gjennom interkommunale selskaper.

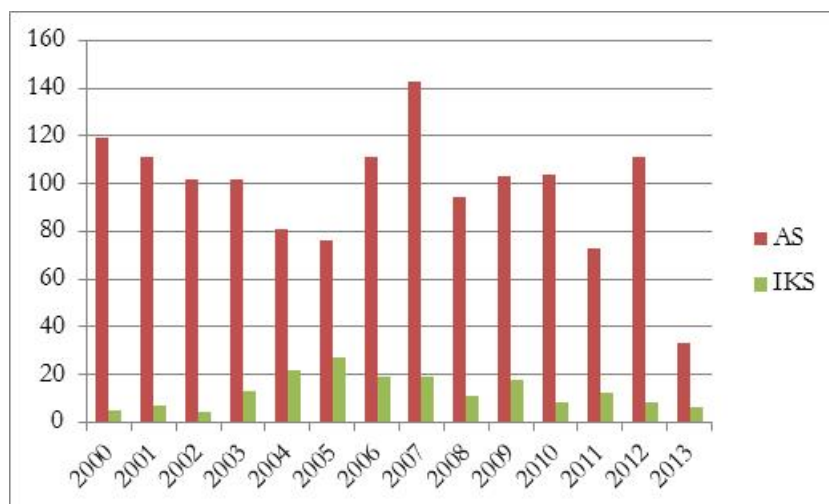
Tabell 2.2 *Utvikling i antall interkommunale selskaper fordelt etter bedrifter og foretak.*

År	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Antall bedrifter	222	311	350	321	338	349	354
Antall foretak	186	217	234	237	239	247	245

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

I gjennomsnitt er det etablert om lag 100 kommunale aksjeselskaper hvert år på 2000-tallet slik vi ser av Figur 2.3. Det er relativt små årlige variasjoner, med unntak av toppåret 2007 med 143 etableringer og 2013 med kun 33 nye selskapsetableringer. I samme periode er det i gjennomsnitt etablert 13 IKS-er hvert år, hvorav de fleste har kommet til mellom 2003 og 2009. Nesten halvparten av de interkommunale selskapene er registrert med etableringsår før 2000, hvilket tilsier at aktiviteten har vært registrert under en annen organisasjonsform tidligere.

Figur 2.3 *Antall selskapsetableringer 2000-2013.*



## 2.4 Næringstilhørighet og oppgaveløsning

Kommunesektoren har ansvar for et bredt spekter av tjenester rettet mot innbyggerne, næringslivet og samfunnet generelt, blant annet gjennom infrastruktur. De fleste oppgavene er lovpålagte og er definert og finansiert fra sentralt hold. Kommunene har i tillegg frie inntekter som i større grad kan disponeres til andre, ikke-lovpålagte tjenester. Kommunenes aktiviteter grupperes gjerne ut ifra sektorens ansvarsområder. Basert på en inndeling i 12 tjenesteytende sektorer (Langørgen m.fl. 2006) kan vi skille mellom

1. Administrasjon
2. Grunnskoler
3. Øvrig utdanning
4. Barnehager
5. Helsestell
6. Sosialhjelp
7. Barnevern
8. Pleie- og omsorgstjenester
9. Kultur
10. Kommunale veier
11. Vann, avløp og renovasjon og
12. Øvrig infrastruktur

Både bedrifts- og foretaksregisteret og regnskapsregisteret klassifiserer selskapene etter deres oppgitte hovednæring slik den er definert i Standard for næringsgruppering (SSB 2008). Næringsgrupperingen (SN2007) er nokså findelt, men det er likevel ikke helt umiddelbart å konstruere en næringsgruppering som samsvarer fullt ut med kommunesektorens oppgaver. Det er heller ikke slik at alle kommunale oppgaver er utskilt i selskaper. Mange oppgaver er konsentrert under forvaltningen, mens andre igjen er organisert i andre former. Videre er det et tydelig skille mellom hvilke oppgaver som er skilt ut i selvstendige aksjeselskaper, og hvilke oppgaver som løses gjennom interkommunale selskaper. Mange selskaper opererer heller ikke innenfor ordinær kommunal tjenesteproduksjon, men representerer frie inntekter, blant annet gjennom kommunalt eierskap i kraftproduksjon.

Basert på en gjennomgang av hvilken næringstilhørighet de kommunale selskapene er klassifisert under, har vi kommet fram til to særskilte næringsaggregeringer, en for kommunaleide aksjeselskaper og en for interkommunale selskaper, som i best mulig grad speiler ansvarsområdene i kommunesektoren, gitt omfanget av selskaper innenfor disse tjenestesektorene. For de kommunalt eide aksjeselskapene gir det en 10-delt gruppering som gjengitt i Tabell 2.3.

Tabell 2.3 *Næringsgruppering for aksjeselskaper.*

Kode	SN2007	Tekst
1	41, 55.290, 68, 80-82	Eiendomsdrift og tjenester tilknyttet eiendomsdrift
2	35	Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning
3	36-39	Vann, avløp og renovasjonstjenester
4	42-43, 71, 84	Bygge- og anleggsvirksomhet inkl, plan og reguleringsarbeid, tekniske tjenester
5	45, 47.3, 49-53	Samferdsel og tilknyttede tjenester (verksted, drivstoff)
6	47.112, 55-60 unntatt 55.290, 79, 90-93	Kultur, fritid, turisme
7	85-88 unntatt 88.993 og 88.994	Barnehage, undervisning, helse og omsorgstjenester med og uten botilbud
8	88.993 og 88.994	Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid
9	61-63, 69, 70, 72-75, 78, 94-96	Næringsutvikl., telekomm. og tilknyttede tjenester, annen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting
10	01-33, 46, 47 unntatt 47.112 og 47.3	Annen produksjon og tjenesteyting

Kilde: Egendefinert inndeling basert på SN2007.

Populasjonen av interkommunale selskaper er mindre enn for aksjeselskaper, og det er også mindre variasjon i hvilke oppgaver som er skilt ut i denne selskapsformen. IKS-ene er derfor gitt en 8-delt næringsinndeling som gjengitt i Tabell 2.4. Næringsinn-



delingene sammenfaller for tjenestesektorene *Energiproduksjon og forsyning* samt for *Vann, avløp og renovasjonstjenester*, men avviker for øvrige sektorer/næringer.

Tabell 2.4 *Næringsgruppering for interkommunale selskaper.*

Kode	SN2007	Tekst
1	35	Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning
2	36-39	Vann, avløp og renovasjonstjenester
3	52.221	Drift av havne- og kaianlegg
4	84.110	Generell offentlig administrasjon
5	84.250	Brannvern
6	86-88	Helse og omsorg
7	59.140, 85, 90-93	Kultur og undervisning
8	01-33, 41-82 unntatt 52.221 og 59.140, 84 unntatt 84.110, .120 og .250, 94-96	Teknisk, BA og annet

Kilde: Egendefinert inndeling basert på SN2007.

Utviklingen i antall kommunaleide aksjeselskaper fordelt etter næring er gjengitt i Tabell 2.5. I 2014 er det flest selskaper innen næringsgruppene *Eiendomsdrift* og *Energiproduksjon og -forsyning*. I alt 44 prosent av selskapene er knyttet til ett av disse to sektorområdene. Ellers er det også mange virksomheter innen sektorområdet *Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid*. Sektoren omfatter et stort antall verna produksjonsbedrifter.

Det har vært sterk vekst i antall selskaper knyttet til eiendomsdrift. I år 2000 utgjorde dette oppgaveområdet seks prosent av den totale selskapsporteføljen. Andelen steg til 15 prosent i år 2005 og utgjør i dag mer enn en femtedel av alle kommunaleide selskaper. Kraftproduksjon ble på den annen side tidlig skilt ut som selvstendig virksomhet, og utgjør en gradvis mindre andel av den samlede selskapsporteføljen etter hvert som annen virksomhet er fristilt. Kraftselskaper utgjør likevel den største næringsgruppen med 23 prosent av totalt antall selskaper. Selv om antall selskaper i sektoren for arbeidstrening og tilrettelagt arbeid har økt med mer

enn 100 virksomheter siden 2000, utgjør også denne sektoren en gradvis mindre andel av den samlede selskapsporteføljen.

Tabell 2.5 *Utvikling i antall kommunalt eide aksjeselskaper fordelt etter næring. Utvalgte år. Nominelle antall bedrifter.*

Nærings tilknytning	2000	2005	2008	2011	2013	2014
Eiendomsdrift og tilknyttede tjenester	62	254	441	491	534	498
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	441	501	518	527	558	549
Vann, avløp og renovasjonstjenester	13	54	95	110	120	128
Bygge- og anleggsvirksomhet inkl, plan og reguleringsarbeid, tekniske tjenester	49	135	168	150	168	167
Samferdsel og tilknyttede tjenester	97	160	197	203	201	194
Kultur, fritid, turisme	32	96	175	194	213	159
Barnehage, undervisning, helse og omsorgstjenester	11	30	48	57	59	56
Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid	284	412	410	401	393	395
Næringsutvikling, telekomm og tilknyttede tjenester, annen faglig, vit.skap og teknisk tj.yting	27	73	155	209	225	206
Annen produksjon og tjenesteyting	13	36	75	80	81	66
Sum bedrifter	1029	1751	2282	2422	2552	2418

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Den sterkeste veksten i selskaps etablering som observeres i perioden finner vi innen sektor for vann, avløp og renovasjonstjenester. Sektoren omfatter sentrale kommunale tjenester som tidligere var organisert som forvaltningsvirksomhet, men som det etter hvert er stadig mer vanlig å organisere i selvstendige selskaper, eller innen interkommunalt samarbeid, slik vi ser av Tabell 2.7. Ellers ser vi av Tabell 2.5 at det har vært en særlig sterk vekst i antall selskaper knyttet til næringsutvikling og telekommunikasjon. Barnehager, undervisning og helse- og omsorgs-

tjenester organiseres i liten grad i selvstendige kommunaleide enheter.

Tabell 2.6 *Sysseisseting i kommunalt eide selskaper. Utvalgte år.*

Nærings tilknytning	2000	2005	2008	2011	2013	2014
Eiendomsdrift og tilknyttede tjenester	168	2038	1678	924	844	922
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	11198	8270	7957	9038	9505	9637
Vann, avløp og renovasjonstjenester	292	937	1283	1623	1777	1842
Bygge- og anleggsvirksomhet inkl, plan og reguleringsarbeid, tekniske tjenester	472	2458	3533	3795	3223	3034
Samferdsel og tilknyttede tjenester	6470	6175	7459	7396	7920	7490
Kultur, fritid, turisme	500	1292	2154	2148	2204	1365
Barnehage, undervisning, helse og omsorgstjenester	238	376	710	862	863	846
Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid	7243	9727	10012	9085	8339	7947
Næringsutvikling, telekomm og tilknyttede tjenester, annen faglig, vitenskap og teknisk tj.yting	439	441	892	1846	2230	2138
Annen produksjon og tjenesteyting	70	930	1073	579	508	405
Sum sysselsatte	27091	32645	36750	37295	37413	35627

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Næringsfordelt sysselsetting følger av antall virksomheter innen hver næringsgruppe, størrelsen på virksomhetene og arbeidskraftbehovet innen sektoren. I alt er 35.600 personer sysselsatt i kommunaleide aksjeselskaper. Til tross for at antall selskaper er mer enn fordoblet siden år 2000, har sysselsettingen kun økt med 32 prosent. Innen sektoren for kraftproduksjon og -forsyning er sysselsettingen endog redusert med 14 prosent, mens antall selskaper er økt med 24 prosent. Sektoren har likevel en høyere andel av samlet sysselsetting (27 %) enn av samlet selskapsportefølje (23 %), hvilket er overraskende for en generelt lite arbeidskraftintensiv næring.

Den sterkeste sysselsettingsveksten har funnet sted innen bygge- og anleggssektoren hvor sysselsettingen er mer enn femdoblet. Innen denne sektoren har sysselsettingen økt mer enn to ganger så raskt som antall selskaper, og utgjør ni prosent av samlet sysselsetting i aksjeselskapene. Sysselsettingsveksten har vært svakest i sektorene for samferdsel og arbeidstrening. Disse sektorene står likevel for en høy andel av den samlede sysselsettingen relativt til antall virksomheter, med totalt 43 prosent. Innen de aller fleste sektorer overstiger veksten i antall virksomheter veksten i antall sysselsatte.

Det er mindre variasjon i oppgaver kommunene velger å samarbeide om gjennom interkommunal drift, og oppgavene som løses gjennom IKS-er er i større grad knyttet opp mot sektorens lovpålagte oppgaver. Det er følgelig enklere å operere med en næringsinndeling som samsvarer med inndelingen av kommunale tjenestesektorer.

Tabell 2.7 *Utvikling i antall interkommunale selskaper fordelt etter næring. Utvalgte år. Nominelle antall bedrifter.*

Næringsstilknytning	2005	2008	2011	2012	2013	2014
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	7	7	7	6	6	6
Vann, avløp og renovasjonstjenester	57	69	76	78	80	81
Drift av havne- og kaianlegg	11	13	13	13	13	12
Generell offentlig administrasjon	39	68	67	71	71	70
Brannvern	15	42	54	57	61	65
Helse og omsorg	16	22	27	29	31	32
Kultur og undervisning	15	32	47	55	53	53
Teknisk, BA og annet	21	58	30	29	34	35
Sum bedrifter	181	311	321	338	349	354

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Den største sektoren med flest selskapsregistreringer er vann, avløp og renovasjon. Vi finner i alt 81 selskaper i denne sektoren med totalt 1764 ansatte, slik vi ser av Tabell 2.7 og Tabell 2.8. Sektoren utgjør en gradvis mindre andel av det totale antallet IKS-er, men sysselsettingen har likevel vært i sterk vekst. Det kan være

en indikasjon på at antall involverte kommuner har økt gjennom perioden. I alt er sysselsettingen doblet, mens antall selskaper er økt med 42 prosent.

Vi finner også mange selskaper innen næringer som klassifiseres som generell offentlig administrasjon. Dette omfatter i hovedsak virksomhetsområdene kommunerevisjon, kontrollutvalgssekretariater og IKT-drift. Innen denne sektoren har sysselsettingen økt svakere enn veksten i antall virksomheter.

Tabellene vitner også om et økende, og etter hvert betydelig interkommunalt samarbeid om brannvern. Antall virksomhet har økt med 50 til i alt 65 siden 2005, og sysselsettingen med om lag 800 ansatte. Brannvern har i alle år vært den største sektoren målt i sysselsetting.

Tabell 2.8 *Sysselsetting i interkommunale selskaper. Utvalgte år.*

Næringstilknytning	2005	2008	2011	2013	2014
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	93	94	103	96	99
Vann, avløp og renovasjonstjenester	837	1180	1455	1733	1764
Drift av havne- og kaianlegg	87	156	131	140	140
Generell offentlig administrasjon	391	518	566	567	574
Brannvern	1042	1369	1630	1886	1879
Helse og omsorg	202	563	649	694	764
Kultur og undervisning	114	288	487	795	819
Teknisk, BA og annet	119	474	169	278	293
Sum bedrifter	2886	4643	5191	6188	6333

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Foruten brannvern, er sektorgruppen for kultur og undervisning den raskest voksende med en 7-dobling av antall ansatte og mer enn 3-dobling av antall virksomheter. Sentrale samarbeidsområder innen denne sektoren er kinodrift, museer, arkiver og idrettsanlegg.

Interkommunale selskaper innen helse- og omsorgssektoren har hatt en nær 4-dobling av antall ansatte og en fordobling av antall virksomheter. Mye av samarbeidet innen sektoren er konsentrert om krisesentre og legevaktjeneste.

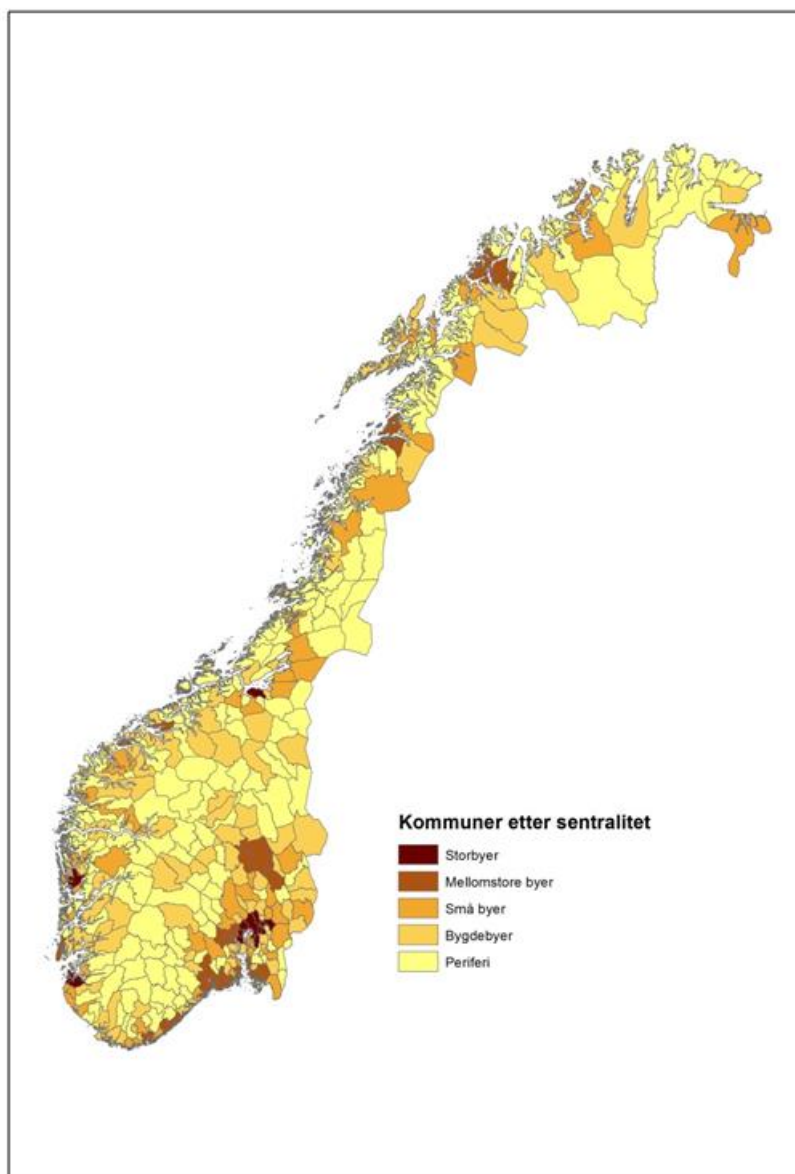
## 2.5 Geografiske variasjoner i kommunal selskapsdrift

For å gjøre kartleggingen av regionale forskjeller i selskapsdannelse mer oversiktlig, har vi valgt å gruppere kommunene etter et sentralitetshierarki basert på tettstedsfunksjoner og sentralitet. Sentralitetsinndelingen er utviklet ved NIBR (Gundersen og Juvkam 2013) og bygger på SSBs sentralitetsindeks. Vi benytter en grovdeling etter kjennemerker i de valgte typologiene:

1. Storbyregioner: Fire største byregioner med i alt 17 kommuner. Består av BA-regionene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger/Sandnes.
2. Regioner med mellomstore byer: 16 BA-regioner med mellomstore byer fra Kristiansand i sør til Tromsø i nord. I alt 30 kommuner.
3. Småbyregioner: 31 BA-regioner fordelt over hele landet. I alt 62 kommuner.
4. Bygdesenterregioner: 43 BA-regioner med i hovedsak mellom 8000 og 20000 innbyggere. I alt 100 kommuner.
5. Regioner med små eller ingen sentra/Periferi: De 66 minste BA-regionene med i alt 219 kommuner.

Figur 2.4 viser fordelingen av kommuner etter sentralitet. Inndelingen gir et kommunekart hvor størstedelen av landet er klassifisert som småbyer, eller mindre sentrale områder, men hvor mer enn halvparten av befolkningen likevel er bosatt i kommuner med de to mest sentrale kategoriene storbyer og mellomstore byer.

Figur 2.4 *Grovinnndeling av kommuner etter kjennemerker for tettstedsstørrelse og funksjonalitet.*



Tabell 2.9 viser at kommunal selskapsdrift er utbredt over hele landet. Vi finner flest kommunaleide aksjeselskaper i landets minst sentrale kommuner, hvor det i gjennomsnitt finnes ett AS per innbygger. Antall AS per innbygger faller med økende sentralitet, men det er likevel i de mest sentrale delene av landet at det er opprettet flest aksjeselskaper per kommune. Det er kun i 34 av landets 428 kommuner at det ikke er registrert noen kommunaleide aksjeselskaper i 2014. Av disse er 14 (41 %) lokalisert på Østlandet og 11 (32 %) på Vestlandet. I Nord-Norge er det kun tre av 87 kommuner som ikke har etablert noen selvstendige aksjeselskaper. Geografisk fordeling av antall kommunaleide aksjeselskaper er illustrert i Tabell 2.9 og Figur 2.5.

Tabell 2.9 *Fordeling av kommunaleide AS etter sentralitet, 2014. Bedrifter i AS.*

	Antall kommuner	Befolkningsandel	Antall bedrifter (AS)	Antall bedrifter (AS) per 1000 innb.	Antall bedrifter (AS) per kommune
Storbyer	17	34 %	327	0,19	19
Mellomstore byer	30	22 %	516	0,45	17
Småbyer	62	20 %	561	0,55	9
Bygdebyer	100	14 %	475	0,68	5
Periferi	219	10 %	539	1,02	2
Landet	428	100 %	2418	0,47	6

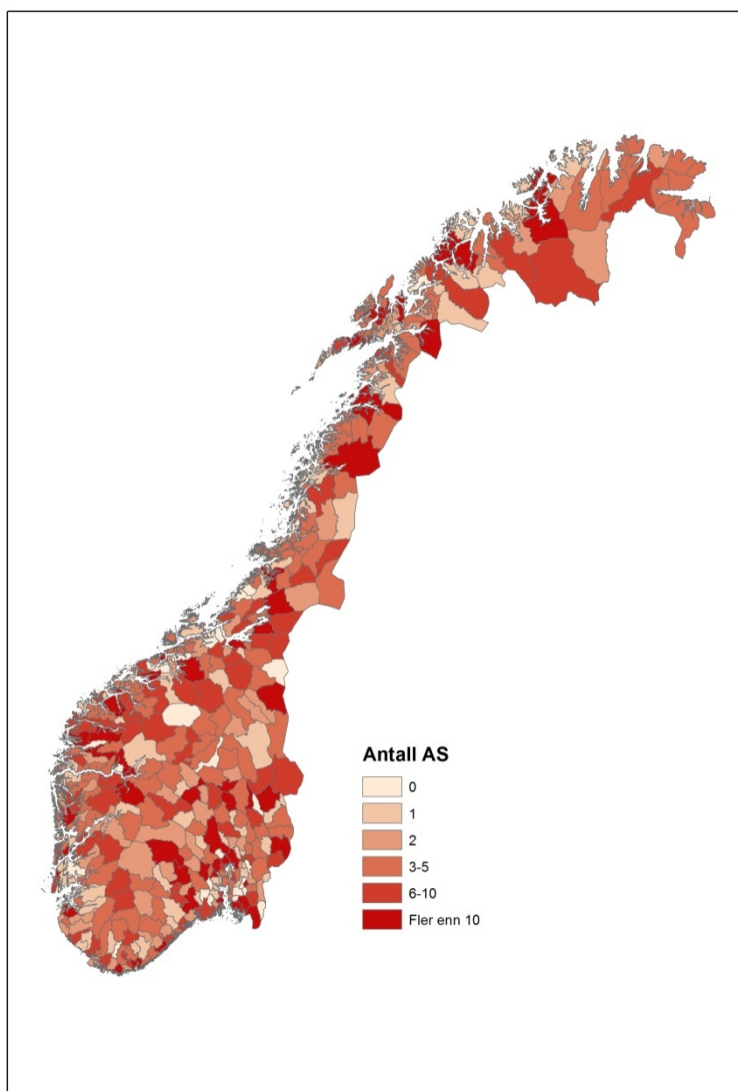
Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret/SSB. Egne beregninger.

Det er i bykommuner vi finner den høyeste frekvensen av selvstendige aksjeselskaper, men det er ikke nødvendigvis i de største byene at det finnes flest. I Tabell 2.10 har vi listet opp de ti kommunene som har flest registrerte kommunaleide aksjeselskaper. Oslo er betydelig større enn andre norske kommuner med 12 prosent av landets innbyggere, og det er ikke overraskende at Oslo topper lista med 110 selskaper. Kristiansand er landets sjetteste største by målt i antall innbyggere, men kommer likevel på andre plass på lista. Kommunen har 77 registrerte AS-er, tilsvarende nesten ett selskap er 1000 innbyggere. Narvik, som er den



minste kommunen blant topp ti, har like mange aksjeselskaper som Stavanger, landets fjerde største by, og er den kommunen på lista med flest AS per innbygger. Narvik er den eneste kommunen på lista som er klassifisert som småby i sentralitetsinndelingen. De øvrige ni kommunene er enten store, eller mellomstore byer.

Figur 2.5 *Antall registrerte kommunaleide aksjeselskaper i norske kommuner per 1. januar 2014.*



Tabell 2.10 *Kommuner med flest kommunaleide AS. 2014. Antall bedrifter*

	Befolkning	Antall bedrifter (AS)	Antall bedrifter (AS) per 1000 innbyggere
Oslo	634.463	110	0,17
Kristiansand	85.983	77	0,90
Bergen	271.949	76	0,28
Drammen	66.214	51	0,77
Trondheim	182.035	40	0,22
Bodø	49.731	33	0,66
Tromsø	71.590	32	0,45
Sarpsborg	54.059	31	0,57
Stavanger	130.754	28	0,21
Narvik	18.705	28	1,50

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret/SSB. Egne beregninger.

I Tabell 2.11 gir vi en oversikt over de kommunene som har etablert flest aksjeselskaper relatert til innbyggertallet. Alle kommunene på lista er blant landets minst sentrale kommuner. Vi ser av tabellen at kun tre av kommunene har fler enn 1000 innbyggere, og landets to minste kommuner, Utsira og Modalen, er begge representert.

Røyrvik i Nord-Trøndelag topper lista med 7 kommunale aksjeselskaper og et befolkningsgrunnlag på snaue 500 innbyggere. Valle og Bykle i Aust-Agder inngår i samme BA-region og samarbeider med andre setesdalskommuner innen utvalgte sektorer. Likeledes samarbeider kommunene Berg og Dyroy sammen med andre kommuner på Senja og i Troms. Det er derfor mulig at frekvensen av selskapsorganisering i disse kommunene bør sees i sammenheng. Også Modalen og Eidsfjord i Hordaland har formelt samarbeid gjennom interkommunale selskapsdrift.

Tabell 2.11 *Kommuner med flest antall AS per innbygger. 2014. Antall bedrifter.*

	Befolkning	Antall bedrifter (AS)	Antall bedrifter (AS) per 1000 innbyggere
1739 Røyrvik	498	7	14,1
0941 Bykle	948	9	9,5
1421 Aurland	1715	16	9,3
1252 Modalen	372	2	5,4
1856 Røst	566	3	5,3
1232 Eidfjord	950	5	5,3
1151 Utsira	211	1	4,7
0940 Valle	1270	6	4,7
1929 Berg	918	4	4,4
1926 Dyrøy	1171	5	4,3

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Tabell 2.12 *Kommuner med færrest antall AS per innbygger. 2014. Antall bedrifter.*

	Befolkning	Antall bedrifter (AS)	Antall bedrifter (AS) per 1000 innbyggere
0233 Nittedal	22385	1	0,04
0230 Lørenskog	34697	2	0,06
0228 Rælingen	16806	1	0,06
0217 Oppegård	26255	2	0,08
0529 Vestre Toten	13075	1	0,08
0235 Ullensaker	32438	3	0,09
1146 Tysvær	10668	1	0,09
0229 Enebakk	10626	1	0,09
0702 Holmestrand	10456	1	0,10
0104 Moss	31308	3	0,10

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Tabell 2.12 viser, i motsatt ende av skalaen, de ti kommunene som har færrest kommunaleide aksjeselskaper per innbygger, når vi ser bort ifra de 34 kommunene som ikke har noen slike selskaper.

Lista domineres av akershuskommuner sør og øst for Oslo. I tillegg er Moss i Østfold å finne på lista. Med unntak av Enebakk, er kommunene rundt Oslo/Oslofjorden klassifisert som (relativt) sentrale, mens Vestre Toten og Tysvær begge er klassifisert som bygdebyer.

I Tabell 2.13 viser vi i hvilken grad tjenestesektorene er representert i de ulike regionene. Tabellen viser en indeks som settes lik 100 for fordelingen i totalpopulasjonen. Verdier større enn 100 tilsier at tjenestesektoren er overrepresentert i regionen, mens verdier lavere enn 100 motsvarende tilsier at regionen har relativt få virksomheter innen tjenestesektoren.

Tabell 2.13 *Regionale forskjeller i tjenestesektorer fristilt i aksjeselskaper. Lokaliseringskvotient. Gj.sn. næringsfordeling = 100. Tall for 2014. Antall bedrifter (AS)*

Næring	Mellom- store				
	Storby	byer	Småbyer	Bygdebyer	Periferi
Eiendomsdrift m.m.	131	114	75	89	104
Energi	67	77	104	107	132
Vann, avløp og renovasjonstj.	121	121	128	76	60
Bygg og anlegg m.m.	71	123	98	104	94
Samferdsel m.m.	130	128	80	97	79
Kultur, fritid, turisme	153	115	89	93	71
Barnehage, underv., helse og omsorg	40	126	146	109	56
Arbeidstrening, tilrettelagt arbeid	66	76	123	120	102
Næringsutvikl, telekomm m.m.	140	102	109	86	76
Annen prod og tj.yting	90	85	78	108	136

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Vi ser at det er langt vanligere at kulturvirksomhet, næringsutvikling og telekommunikasjon og eiendomsdrift organiseres i selvstendige aksjeselskaper i storbyene. Energi, bygg og anlegg, arbeidstrening og tilrettelagt arbeid, og spesielt barnehager, undervisning, helse og omsorg er derimot underrepresentert som selvstendige kommunaleide selskaper i storbyene. I alt er det kun registrert tre kommunalt eide aksjeselskaper innen barnehage-sektoren i storbyene. Denne sektoren har derimot en overrepresentasjon av kommunaleide aksjeselskaper i småbyene.

Tabellen bekrefter at kommunale selskaper er mest vanlig i sentrale strøk. I de mer perifere regionene ligger tallverdiene i større grad lavere enn 100 med unntak av kraftselskaper i periferien, og arbeidstrening og verna bedrifter i bygdebyer. I alt 30 prosent av de kommunalt eide kraftselskapene er lokalisert i periferien. De minst sentrale kommunene har dessuten en overrepresentasjon av annen produksjon og tjenesteyting organisert som kommunal selskapsdrift. Denne sektoren innbefatter primærnæringsvirksomhet, bergverk og industri, samt tjenester som ikke er inkludert i de øvrige sektorene.

Det er mer komplisert å sammenstille en regional fordeling av de interkommunale selskapene. Som tidligere nevnt, er disse selskapene kun registrert med adresse i en av kommunene som inngår i samarbeidet. En ordinær telling av virksomheter vil dermed ikke inkludere alle berørte kommuner.

Tabell 2.14 viser hvordan antall interkommunale selskaper fordeles etter sentralitet og tjenestesektor i 2014. I alt en tredjedel av alle IKS-ene er lokalisert i de 62 kommunene definert som småbykommuner. De 319 minst sentrale kommunene (bygdebyer og periferi) har til sammen 36 prosent av alle registrerte IKS, mens antallet, naturlig nok, er lavest i storbyene som kun omfatter 17 kommuner. Frekvensen av IKS-er er dermed høyest i småbyene med 0,1 selskap per 1000 innbyggere, mens antall IKS per kommune er høyest i de mellomstore byene.

Tabell 2.14 *Regional fordeling av interkommunale selskaper (IKS) etter tjenestesektor. Tall for 2014. Antall bedrifter.*

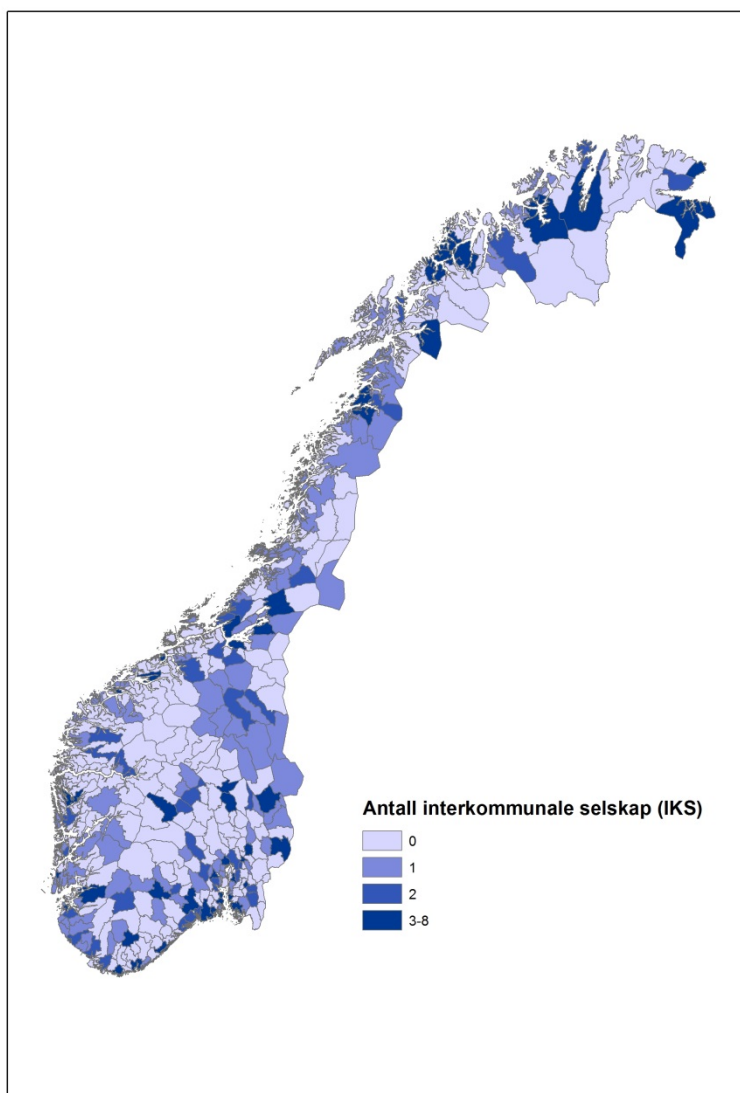
Næring	Mellom-					Landet
	Storby	store byer	Småbyer	Bygdebyer	Periferi	
Energi	0	0	2	1	3	6
Vann, avløp og renovasjon	9	16	31	16	9	81
Havn og kai	2	7	1	1	1	12
Gen. off. adm.	4	13	21	18	14	70
Brannvern	10	10	13	12	20	65
Helse og omsorg	3	12	11	3	3	32
Kultur og undervisning	6	20	10	9	8	53
Teknisk, BA og annet	3	8	12	5	7	35
Sum bedrifter	37	86	101	65	65	354

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Mer enn en fjerdedel av IKS-ene i storbyene er knyttet til brannvern, og nesten like stor andel til vann, avløp og renovasjonstjenester. Vann, avløp og renovasjon er et viktig samarbeidsområde i alle regioner, men andelen av IKS-er knyttet til dette sektorområdet er lavest i periferien med 14 prosent. Det kan muligens ha sammenheng med store avstander som vanskeliggjør slikt samarbeid. Brannvern er imidlertid et viktig samarbeidsområde i periferien og omfatter 31 prosent av alle IKS-ene i periferikommunene. I bygdebyene skiller offentlig administrasjon, i form av kommunerevisjon seg, ut som det største samarbeidsområdet.

Figur 2.6 viser fordelingen av interkommunale selskaper etter registrert selskapsadresse. De aller fleste kommuner (248 av 428) har ingen IKS-er med adresse i kommunen, men det betyr likevel ikke at de ikke er medeiere i ett eller flere selskaper. Selskapene er oftest lokalisert i kommuner med senter-/tettstedsfunksjoner for en større region. Kommuner med flest registrerte IKS-er er dermed hovedsakelig bykommuner av en viss størrelse, eller senterkommuner i befolkningstette områder. Av i alt 42 kommuner med 3-8 registrerte IKS-er er kun sju kommuner lokalisert i mindre sentrale deler av landet, men alle disse innehar senterfunksjoner i sin region.

Figur 2.6 *Antall interkommunale selskaper i norske kommuner per 1. januar 2014. Fordelt etter registrert selskapsadresse.*



## 2.6 Virksomhetsstørrelse og økonomi i kommunalt eide selskaper

Det er mange ulike tilnæringsmåter til å vurdere bedrifters størrelse og økonomiske tilstand, men valg av indikatorer må sees i sammenheng med hvilke spørsmål en ønsker å belyse. I denne kartleggingen ønsker vi å se på regionale forskjeller i den kommunale selskapsporteføljen. Det byr på flere utfordringer, både knyttet til å sammenligne resultater på tvers av regioner av ulik størrelse, og til forskjeller i hvilke sektorområder som er organisert som selskapsdrift. Samtidig skjer det årlig en fornying av selskapsporteføljen ved at nye selskaper kommer til, mens andre forsvinner. Når vi ser på utviklingen i selskapsporteføljen over tid er det dermed ikke nøyaktig de samme virksomhetene som inngår fra år til annet, og de selskapene som inngår, vil være av varierende størrelse og utviklingstrinn.

Hvor godt et selskap presterer, avhenger blant annet av hva som er formålet med driften. Kommunesektorens primære oppgaver er knyttet til tjenesteproduksjon for innbyggerne og det lokale næringslivet. Det er rimelig å forvente at dette forholdet virker inn på driften i kommunale selskaper, blant annet gjennom eierskapsmeldinger og representasjon i selskapenes styre. Samtidig må sammensetningen av aktiviteter, eller tjenesteproduksjon, som organiseres som kommunal forretningsdrift sees i sammenheng med kommunesektorens oppgaver. Kommunaleide selskaper utgjør ikke et tverrsnitt av næringslivet, men har fokus på utvalgte tjenesteproduksjoner. Blant annet er enkelte sektorer, som finans og forretningsmessig tjenesteyting (tilnærmet) fraværende i den kommunale selskapsporteføljen. Selv om kommunale selskaper drives strengt etter forretningsmessige prinsipper, er det derfor flere forhold som påvirker prestasjonsevnen når en sammenlikner med private virksomheter. For de interkommunale selskapene, som i større grad likner forvaltningsvirksomhet, er det ikke nødvendigvis slik at forretningsmessige forhold har høyest prioritering i forvaltningen av selskapene.

Vi har valt å benytte indikatorer som *antall produserte årsverk* og *omsetning per sysselsatt*, som mål på virksomhetenes størrelse. Ved å se på antall produserte årsverk får vi skilt ut forvaltningsvirksomheten av selskapsporteføljen hvor det foregår liten



aktivitet, målt i sysselsetting. Samtidig vil denne indikatoren påvirkes av regionale forskjeller i befolkningsgrunnlag og sektorvise forskjeller i sysselsetting. Omsetning per sysselsatt vil i noen grad kunne korrigere for forskjeller i regionalt innbyggertall, men omsetningen varierer betydelig med hvilke varer og tjenester selskapene produserer, samt med markedsposisjon og en rekke andre forhold.

Utviklingen i og nivået på selskapsporteføljens økonomiske prestasjoner måles ved buk av *omsetning per sysselsatt* og *verdiskaping per sysselsatt* fordelt på næring og region. Her er verdiskaping definert som summen av selskapets driftsresultat og lønnsutgifter. Generelt er det vanskelig å måle verdiskaping i offentlig virksomhet, og dermed også problematisk å sammenlikne verdiskapingen i privat og offentlig virksomhet. Selskapsorganiseringen av kommunaleid forretningsdrift, med medfølgende regnskapsplikt, reduserer de direkte måleproblemene, men det er ikke dermed gitt at det er full sammeliknbarhet på tvers av sektorer. Mange mener dessuten at verdiskapingsbegrepet er lite fruktbart på bedriftsnivå (i mikro).

I teksten benytter vi begrepene sysselsatte, ansatte og årsverk om hverandre, men tabellene refererer hele tiden til produserte årsverk. Når vi skriver antall ansatte er det derfor synonymt med antall årsverk. Vi har ingen oversikt over sysselsettingen fordelt på heltids- og deltidsstillinger i selskapene.

### **Virksomhetsstørrelse**

Tabell 2.15 viser regional fordeling av kommunaleide selskaper etter størrelseskategorier målt i antall årsverk. En stor andel av selskapene har få eller ingen ansatte. Vi ser at i alt 31 prosent av selskapene sysselsetter mindre enn ett årsverk og vi har derfor valgt en finere inndeling i nedre del av skalaen. I alt er det få selskaper med mer enn 100 ansatte. Tabellen summeres til 100 over kolonnene for hver region separat.

Vi ser av tabellen at det er en relativ høy andel virksomheter uten ansatte (0-0,09) i sentrale strøk. Det kan forklares med at de to mest sentrale regionene har en overrepresentasjon av selskaper innen eiendomsdrift, slik vi så i Tabell 2.13. Ikke overraskende ser vi at storbyene også har en høyere andel selskaper med mer enn 50

ansatte. I landets minst sentrale kommuner har derimot en tredjedel av selskapene mellom en og fem ansatte.

Tabell 2.15 *Andel AS etter størrelseskategori målt i årsverk. Regional fordeling 2014. Bedrifter.*

Antall årsverk	Mer						
	0-0,09	0,1-0,99	1-5	6-10	11-20	21-50	enn 50
Storbyer	27 %	10 %	12 %	12 %	10 %	14 %	15 %
Mellomstore byer	26 %	15 %	16 %	10 %	11 %	13 %	8 %
Småbyer	16 %	11 %	22 %	14 %	15 %	16 %	7 %
Bygdebyer	16 %	9 %	32 %	12 %	13 %	16 %	1 %
Periferi	20 %	12 %	34 %	17 %	12 %	4 %	1 %
Sum	20 %	11 %	24 %	13 %	13 %	12 %	6 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

De regionale forskjellene i selskapsstørrelse kan forklares ut ifra en kombinasjon av befolkningsgrunnlag og næringssammensetning. Det er således mer interessant å se hvordan selskapene varierer i størrelse mellom tjenestesektorer. Vi ser av Tabell 2.16 at mer enn 70 prosent av alle selskaper innen *Eiendomsdrift og tilknyttede tjenester* sysselsetter mindre enn 0,1 årsverk. Også innen samferdssektoren er det er relativt høy andel selskaper med tilnærmet null aktivitet målt i sysselsetting. Disse selskapene er i stor grad også knyttet til porteføljeforvaltning av eiendomsmasse, slik som parkeringshus og trafikkterminaler i tillegg til veg-, tunnel- og bompengeselskaper. Vi finner også små virksomheter innen tjenesteområdene *Kultur og fritid* samt innen *Næringsutvikling og telekommunikasjon* som rimeligvis kan antas å utgjøre eiendomsforvaltning. Eiendomsdrift er oftest frikoplest fra tjenesteproduksjonen i egne selskaper. Dette bidrar til et høyt antall kommunaleide selskaper, uten at dette innebærer at disse selskapene produserer tilsvarende mengde tjenester. Samtidig speiler fordelingen selskapsorganiseringen i private virksomheter. Foretaksregisteret viser at det har vært særdeles sterk vekst i antall eiendomsselskaper med tilnærmet null sysselsetting de senere årene.

Tabell 2.16 *Andel AS etter størrelseskategori målt i årsverk. Fordelt etter næringsstilknytning 2014.*

Antall årsverk	0-0,09	0,1-0,99	1-5	6-20	21-50	Mer enn 50
Eiendomsdrift m.m.	72 %	2 %	18 %	6 %	1 %	1 %
Energi	0 %	23 %	24 %	29 %	16 %	8 %
Vann, avløp og renovasjonstj.	2 %	27 %	14 %	33 %	18 %	5 %
Bygg og anlegg m.m.	7 %	10 %	29 %	28 %	16 %	11 %
Samferdsel m.m.	31 %	8 %	15 %	22 %	12 %	11 %
Kultur, fritid, turisme	4 %	18 %	38 %	28 %	9 %	2 %
Barnehage, underv., helse og omsorg	11 %	0 %	16 %	45 %	27 %	2 %
Arbeidstrening, tilrettelagt arbeid	6 %	0 %	21 %	44 %	22 %	8 %
Næringsutvikling, telekomm m.m.	11 %	16 %	42 %	19 %	8 %	5 %
Annen produksjon og tj.yting	9 %	20 %	38 %	26 %	8 %	0 %
Sum bedrifter	20 %	11 %	24 %	26 %	12 %	6 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

De aller fleste kommunaleide selskaper driver likevel aktiv tjeneste-produksjon selv om de fleste ikke er spesielt store. Tabellen viser at halvparten av alle selskapene har mellom en og 20 ansatte, mens 18 prosent har fler enn 20 ansatte. Innen sektorene *barnehager, undervisning, helse og omsorg* og *arbeidstrening/verna bedrifter* produserer 30 prosent av selskapene mer enn 20 årsverk i 2014. Fem av de ti største selskapene målt i sysselsetting finnes likevel innen samferdselssektoren.

De interkommunale selskapene omfatter i mindre grad rene eiendomsselskaper. Vi ser av Tabell 2.17 og Tabell 2.18 at i alt 14 prosent av alle IKS-ene har færre enn to årsverk i 2014. Det tilsvarer i alt 48 av 354 selskaper. Samtidig er det få store

virksomheter (i alt 27), med unntak av i storbykommunene hvor 30 prosent av alle IKS-ene har mer enn 50 ansatte.

Tabell 2.17 *Andel IKS etter størrelseskategori målt i årsverk. Regional fordeling 2014.*

Antall årsverk	0-1	2-5	6-10	11-20	21-50	Mer enn 50
Storbyer	14 %	14 %	14 %	14 %	16 %	30 %
Mellomstore byer	7 %	22 %	16 %	29 %	14 %	12 %
Småbyer	8 %	16 %	19 %	24 %	28 %	6 %
Bygdebyer	17 %	35 %	20 %	18 %	9 %	0 %
Periferi	28 %	40 %	15 %	11 %	6 %	0 %
Sum	14 %	25 %	17 %	21 %	16 %	8 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Det er i periferikommunene vi finner flest små selskaper, der i alt 68 prosent av selskapene har færre enn 6 ansatte. Mange av disse selskapene driver innen brannvern. Av i alt 48 virksomheter med 0-1 ansatte, er 29 lokalisert i bygdebyer og i periferikommuner. I de tre mest sentrale byregionene har derimot opp mot 60 prosent av IKS-ene mer enn 20 sysselsatte.

Tabell 2.18 *Andel IKS etter størrelseskategori målt i årsverk. Fordelt etter næringsstilknytning 2014.*

Antall årsverk	Mer					
	0-1	2-5	6-10	11-20	21-50	enn 50
Energi	0 %	0 %	83 %	0 %	0 %	17 %
Vann, avløp og renovasjonstjenester	11 %	6 %	17 %	28 %	28 %	9 %
Drift av havn og kai	8 %	25 %	25 %	33 %	0 %	8 %
Gen. off. admin.	9 %	49 %	19 %	14 %	9 %	1 %
Brannvern	14 %	32 %	9 %	8 %	18 %	18 %
Helse og omsorg	13 %	16 %	16 %	31 %	16 %	9 %
Kultur og undervisn.	17 %	23 %	15 %	30 %	13 %	2 %
Teknisk, BA og annet	29 %	26 %	20 %	14 %	9 %	3 %
Sum	14 %	25 %	17 %	21 %	16 %	8 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

10 av 48 selskaper i størrelseskategorien 0-1 ansatte finnes innen sektorområdet *Teknisk, Bygg og anlegg og annet* som er en restkategori som er en restkategori av oppgaver som omfatter blant annet regionråd, etablerersentre, utviklingsselskaper og noe anleggsvirksomhet. 30 prosent av IKS-ene i denne sektoren har færre enn to ansatte, og kun 25 prosent har fler enn 10 ansatte. Også innen sektorområdene *Kultur og undervisning* og *Brannvern* finnes en høy andel små selskapene. Innen sektorområdet *Generell offentlig virksomhet*, som i hovedsak omfatter kommunerevisjon, er halvparten av selskapene i størrelsesorden 2-5 ansatte, mens de fleste selskapene innen *Vann, avløp og renovasjon* har mellom ti og 50 ansatte. Renovasjonsselskapene som drives som interkommunale selskaper ser dermed ut til å være større (i gjennomsnitt) enn de som drives som kommunaleide aksjeselskaper.

Energiselskapene som drives som interkommunale selskaper ser ut til å være av noenlunde lik størrelse. Det er totalt seks energiselskaper i 2014 og fem av disse har mellom seks og ti ansatte. To av selskapene driver innen fjernvarme, mens de andre fire registrerte selskapene er selvstendige enheter i det samme IKS-et

(Dalane Energi i Egersund, Sokndal, Lund og Bjerkreim). Igjen ser vi av Tabell 2.16 og Tabell 2.18 at IKS-ene i gjennomsnitt har flere sysselsatte enn AS-ene, men de største kraft- og nettselskapene finnes likevel blant de kommunaleide aksjeselskapene.

### **Økonomisk resultater: utvikling og nivå**

Økonomien i selskapene avhenger som nevnt av flere forhold. Vi har valgt å vise utviklingen over tid ved å fokusere på omsetning per sysselsatt og verdiskaping per sysselsatt innen hver tjenestesektor, og ser på endringer i disse størrelsene siste to og fem år. Her skilles det ikke mellom regioner siden tilfeldige variasjoner har stor innvirkning på tallene. Regionale forskjeller sammenliknes derimot i en vurdering av prestasjonsevnen i kommunaleide selskaper mot den samlede bedriftsporteføljen i Tabell 2.23 - Tabell 2.26. Vi minner om at selskapsporteføljen i 2013 ikke er identisk med porteføljen i henholdsvis 2011 og 2008, samt at det er lite relevant å sammenlikne resultatene på tvers av tjenestesektorer.

Tabell 2.19 viser omsetning i 1000 kroner per sysselsatt i 2013 (siste tilgjengelige regnskapsår) fordelt på sektorområde, samt utviklingen i de samme tallene siden henholdsvis 2011 og 2008. Siste rad viser at kommunaleide selskaper samlet sett omsetter for 1,4 millioner kroner per sysselsatt. Sektorområdene med høyest omsetning per sysselsatt er, ikke overraskende, kraftselskaper og eiendomsdrift.

Samlet sett har omsetningen per sysselsatt gått ned i et femårs-perspektiv, og utviklingen har vært spesielt negativ de to siste årene. Utviklingen viser en nær halvering av omsetningen per sysselsatt, som var på 2,8 millioner kroner i 2011 og alle sektorområdene viser nedgang i omsetningen per sysselsatt de siste to årene. Denne utviklingen sammenfaller med en nedgang i antall sysselsatte per selskap, slik vi så i avsnitt 2.4.

Tabell 2.19 Omsetning i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i kommunaleide AS. Regnskapstall for 2013 samt endring siste to og fem år.

Næringsstilknytning	Omsetning i 1000 kr per sysselsatt		
	2013	Endring 2011-2013	Endring 2008-2013
Eiendomsdrift og tilknyt. tj.	2044	-17 %	147 %
Energi	2649	-63 %	-62 %
Vann, avløp og renovasjon	693	-73 %	-66 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	1056	-14 %	4 %
Samferdsel og tilknyt. tj.	1652	-22 %	63 %
Kultur, fritid, turisme	490	-14 %	5 %
Barnehage, undervisning, helse og omsorgstjenester	1044	-14 %	14 %
Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid	351	-17 %	-8 %
Næringsutvikl. og telekomm.	1581	-52 %	-24 %
Annen prod. og tjenesteyting	1326	-50 %	18 %
Sum kommunaleide AS	1436	-49 %	-33 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Sterkest nedgang finner vi innen sektorområdene *Vann, avløp og renovasjon, Energi, Næringsutvikling og telekommunikasjon* samt for samlekategoriene *Annen produksjon og tjenesteyting*. I et femårs-perspektiv er det likevel flere selskaper som har økt omsetningen per sysselsatt. Selskaper tilknyttet eiendomsdrift har generelt vært i sterk vekst i perioden, og vi ser at også omsetningen per ansatt har økt med 147 prosent, fra 800 000 til to millioner kroner siden 2008. Også innen samferdselssektoren har det vært sterk vekst siden 2008 selv om utviklingen har vært negativ de siste to årene.

Verdiskapingen i selskapene skal dekke avkastning til arbeid (lønn) og kapital (driftsresultat) og vil normalt være lavere enn omsetningen. Vi ser av Tabell 2.19 og Tabell 2.20 at verdiskapingen per sysselsatt ligger til dels godt under omsetningen per sysselsatt for alle sektorområder unntatt energiproduksjon og – forsyning. En nærmere gjennomgang av tallene avdekker regionale

forskjeller, og det er spesielt i periferien at verdiskapingen er høy sammenliknet med omsetningen. I storbyer og småbyer er forholdet motsatt, og dermed mer normalt. Det kan tenkes at «misforholdet» mellom omsetning og verdiskaping i energiselskaper kan forklares med driftsinntekter utenom omsetning, slik som overføringer mellom selskaper, og eventuelt overføringer/støtte til fjernvarmeanlegg.

Samtidig som omsetningen per sysselsatt er redusert med 33 prosent fra 2008, ser vi at verdiskapingen per sysselsatt har økt med 28 prosent. Gjennomsnittlig årlig vekst i verdiskaping per sysselsatt har dessuten vært sterkere de to siste årene, enn for de tre foregående årene. Forskjellen i utviklingen kan normalt skyldes ett eller flere av tre forhold: selskapene har økte driftsinntekter utenom omsetningen, redusert sysselsetting, eller lavere driftsutgifter utenom lønnskostnadene. Når vi skiller mellom sektorer ser vi imidlertid at det (i hovedsak) kun er energisektoren som har hatt positiv utvikling i verdiskaping per sysselsatt, så forklaringen bunner i spesielle forhold innen denne sektoren.

Verdiskapingen for alle kommunaleide selskaper er samlet lik 1,2 millioner kroner per ansatt. Dette tilsvarer halvparten av *omsetningen* per ansatt. Ikke overraskende er også verdiskapingen per sysselsatt høyere i energisektoren enn i de øvrige sektorene med 3,5 millioner kroner. Eiendomsdrift, som er en lite arbeidskraftintensiv sektor, har naturlig nok også svært høy verdiskaping tilsvarende 70 prosent av omsetningen per sysselsatt. Sektorområdene *barnehager, undervisning, helse og omsorg* samt *Arbeidstrening og tilrettelagt arbeid* har på den annen side relativt lav verdiskaping som følge av en kombinasjon av lav omsetning og høy arbeidskraftintensitet.



Tabell 2.20 *Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i kommunaleide AS. Regnskapstall for 2013 samt endring siste to og fem år.*

Næringsstilknytning	Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt		
	2013	Endring 2011-2013	Endring 2008-2013
Eiendomsdrift og tilknyt. tj.	1434	-10 %	167 %
Energi	3514	39 %	27 %
Vann, avløp og renovasjonstj.	360	-54 %	-39 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	298	-51 %	-46 %
Samferdsel og tilknyt. tj.	877	2 %	49 %
Kultur, fritid, turisme	162	-55 %	-46 %
Barnehage, undervisning, helse og omsorgstjenester	97	-89 %	-86 %
Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid	77	-77 %	-74 %
Næringsutvikl. og telekomm.	598	-18 %	22 %
Annen prod. og tjenesteyting	73	-105 %	-70 %
Sum kommunaleide AS	1219	16 %	28 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Til tross for vekst i verdiskaping per sysselsatt for alle sektorområder samlet, har altså utviklingen vært negativ innen de fleste av sektorområdene. Spesielt negativ har utviklingen vært innen helse- og omsorgssektoren og sektor for arbeidstrening og tilrettelagt arbeid. For sistnevnte sektor kan forklaringen ligge i redusert gjennomsnittlig sysselsetting, men denne forklaringen gjelder ikke innen helse- og omsorgssektoren. Her må utviklingen, som avviker sterkt fra endringen i omsetning per sysselsatt) bunne i reduserte overføringer/andre driftsinntekter eller høyere driftskostnader.

Tabell 2.21 Omsetning i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i kommunaleide IKS. Tallverdi for 2013 samt endring siste to og fem år.

Næringstilknytning	Omsetning i 1000 kr per sysselsatt		
	2013	Endring 2011-2013	Endring 2008-2013
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	3227	-34 %	-11 %
Vann, avløp og renovasjonstjenester	1471	-8 %	-12 %
Drift av havne- og kaianlegg	1908	2 %	61 %
Generell offentlig administrasjon	884	87 %	87 %
Brannvern	121	6 %	1193 %
Helse og omsorg	20	-31 %	60 %
Kultur og undervisning	66	-57 %	-62 %
Teknisk, BA og annet	604	-63 %	45 %
Sum bedrifter	661	-12 %	2 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Tabell 2.21 og Tabell 2.22 viser den samme gjennomgangen for interkommunale selskaper. IKS-ene driver i større grad lovpålagte forvaltningsoppgaver, med drift som hovedsakelig finansieres via kommunale budsjetter. Vi ser at både omsetning og verdiskaping i IKS-ene er svært lav, i gjennomsnitt på henholdsvis 660 000 kroner og 340 000 kroner per sysselsatt. Det gir en verdiskaping (og omsetning) per ansatt som ikke engang dekker lønns-kostnadene. Vi ser også at sektorene for *Brannvern*, *Helse og omsorg* samt *teknisk, bygg og anlegg og annet* har beregnet verdiskaping som overstiger omsetningen.

Utviklingen i de interkommunale selskapene har vært svakt positiv i et femårsperspektiv, men også IKS-ene har vært i negativ utvikling siden 2011. Sterkest nedgang i både omsetning og verdiskaping per ansatt, har funnet sted i energisektoren, men denne sektoren har, som nevnt, kun seks virksomheter, hvorav fire i samme IKS. Flere sektorområder har kun et fåtall selskaper, og naturlige (og relativt små) endringer i tallene kan dermed gi store utslag i endringstallene. Det mest åpenbare eksempelet er innen sektor for brannvern hvor omsetningen per sysselsatt økte fra

beskjedne 9000 kroner i 2008 til 121 000 kroner i 2011, noe som gir en vekst på mer enn 1000 prosent. Vi vil derfor ikke kommentere tallene innen hvert sektorområde. Generell offentlig administrasjon, som teller 70 selskaper, har imidlertid hatt en utvikling som avviker fra trenden, med sterk vekst i omsetning per sysselsatt og til dels sterk vekst i verdiskaping per sysselsatt de siste to årene. Siden denne sektoren i all hovedsak omfatter kommune-revisjon, må det innebære at selskapene har økt faktureringen av sine tjenester tilbake til kommunene.

Tabell 2.22 *Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt fordelt etter næring i IKS. Tallverdi for 2013 samt endring siste to og fem år.*

Næringstilknytning	Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt		
	2013	Endring 2011-2013	Endring 2008-2013
Energi	1282	-43 %	-26 %
Vann, avløp og renovasjon	599	-9 %	4 %
Drift av havne- og kaianlegg	1377	5 %	44 %
Gen. off. administrasjon	334	24 %	21 %
Brannvern	139	-4 %	-7 %
Helse og omsorg	88	21 %	61 %
Kultur og undervisning	66	-45 %	-41 %
Teknisk, BA og annet	702	-35 %	105 %
Sum bedrifter	341	-13 %	1 %

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Når vi sammenlikner tallene for omsetning og verdiskaping per sysselsatt for henholdsvis kommunaleide aksjeselskaper og interkommunale selskaper med totalpopulasjonen av bedrifter i Norge ser vi at både omsetning og verdiskaping ligger særdeles lavt i IKS-ene. De kommunaleide AS-ene har i gjennomsnitt også betydelig lavere omsetning per sysselsatt, men høyere verdiskaping per sysselsatt enn totalpopulasjonen av selskaper. Tabell 2.23 viser en sammenlikning av regionale forskjeller for omsetning per sysselsatt for alle næringer/ sektorområder samlet. Mens IKS-ene har en omsetning på 660 000 kroner og de kommunaleide AS-ene en omsetning på 1,4 millioner kroner per sysselsatt, har den totale norske bedriftspopulasjonen en gjennomsnittlig omsetning på litt over to millioner kroner per sysselsatt i 2013. Verdiskapingen per

sysselsatt er på henholdsvis 340 000, 1,2 millioner og 900 000 kroner, slik det framkommer i Tabell 2.24.

Tabell 2.23 *Omsetning i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Tall for regnskapsåret 2013.*

Sum næringer	Alle foretak	Kommunaleide AS	IKS
Storbyer	1754	2670	383
Mellomstore byer	1827	1145	746
Småbyer	2343	1107	710
Bygdebyer	2420	520	744
Periferi	2645	524	1190
Sum	2026	1436	661

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Gjennomsnittlig omsetning i de kommunale AS-ene utgjør således 70 prosent av gjennomsnittlig omsetning i norske selskaper, mens forholdstallet utgjør 137 prosent for verdiskapingen. Det er imidlertid større regionale forskjeller for kommunale selskaper enn for totalpopulasjonen. Den samlede bedriftspopulasjonen viser, på samme måte som IKS-ene, høyere omsetning og verdiskaping per sysselsatt i de mindre sentrale kommunene i landet, mens de kommunaleide AS-ene har vesentlig høyere omsetning per ansatt i storbyene.

Samtidig ser vi at IKS-ene har høyere omsetning per sysselsatt enn kommunale AS-er i periferien. I gjennomsnitt er likevel omsetningen i IKS-ene om lag halvparten av omsetningen per sysselsatt i AS-ene, og verdiskapingen en enda lavere andel.

Tabell 2.24 *Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Tall for regnskapsåret 2013.*

Sum næringer	Alle foretak	Kommunaleide AS	IKS
Storbyer	844	1753	273
Mellomstore byer	847	1139	391
Småbyer	930	819	233
Bygdebyer	976	580	675
Periferi	1011	1749	417
Sum	888	1219	341

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Innledningsvis redegjorde vi for forhold som kan tenkes å virke innpå resultatene for kommunesektorens selskapspopulasjon, slik som nærings sammensetning, oppgaveløsning (velferdsproduksjon) og målsettinger for driften. Forskjellene som avdekkes er imidlertid ikke systematiske, eller påfallende store. Det er lite som tilsier at fristilte kommunaleide aksjeselskaper skal drive forretning etter vesentlig andre prinsipper enn selskaper med private eiere, og vi finner heller ikke noe støtte for en slik teori i sammenlikningen.

Ved å undersøke forskjellene innen utvalgte sektorområder, hvor sektorinndelingen (næringskoden) er identisk for de tre gruppene av selskaper kan vi luke ut den variasjonen i prestasjon som skyldes ulik sektor/nærings sammensetning.

Det er sektor for *Energiproduksjon og –forsyning* og *Vann, avløp og renovasjonstjenester* som sektormessig er best egnet for sammenlikning. De sektorspesifikke tallene for omsetning og verdiskaping per sysselsatt er fremstilt i Tabell 2.25 og Tabell 2.26. Kraftprodusenter har særdeles høy omsetning og verdiskaping uavhengig av sektor, men forskjellene mellom totalpopulasjonen og kommunaleide aksjeselskaper er større innen energisektoren enn for alle næringer samlet. Vi har kontrollert datagrunnlaget for statsforetak innen sektoren, men forskjellene mellom totalpopulasjonen og kommunale AS-er endres ikke vesentlig selv om vi trekker ut Statkraft. Den høye omsetningen for energisektoren i storbyene kan forklares ved at hovedkontorfunksjoner legges til storbyene.

Innen de to valgte sektorområdene er både omsetning og verdiskaping per sysselsatt høyere i IKS-ene enn i de kommunale AS-ene. I energisektoren er det, som nevnt, bare seks interkommunale selskaper, men for renovasjonsselskapene er omsetningen mer enn dobbelt så høy i IKS-ene.

Tabell 2.25 *Omsetning i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis hele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Utvalgte næringer. Tall for regnskapsåret 2013.*

Elektrisitet, gass-, damp- og v.v.forsyn.	Alle foretak	Kommunaleide AS	IKS
Storbyer	10103	4966	
Mellomstore byer	5705	1968	
Småbyer	5782	3336	3992
Bygdebyer	8561	749	6226
Periferi	8414	689	0
Sum	7723	2649	3227
Vann, avløp og renovasjonstjenester			
Storbyer	3018	730	891
Mellomstore byer	2938	746	2492
Småbyer	2948	710	1114
Bygdebyer	2616	502	1521
Periferi	2251	677	1493
Sum	2911	693	1471

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

Mens energisektoren omfatter statlige kraftselskaper og gassproduksjon, er det vanskeligere å forklare de store forskjellene i omsetning per sysselsatt i sektoren for *Vann, avløp og renovasjonstjenester*. Gjennomsnittlig omsetning per sysselsatt i kommunale AS og IKS utgjør henholdsvis 24 og 51 prosent av gjennomsnittlig omsetning per sysselsatt i alle renovasjonsselskaper. Igjen ser vi at omsetningen per sysselsatte øker med lavere sentralitet for totalpopulasjonen og IKS-ene, mens det er motsatt for de kommunale AS-ene.

Verdiskapingen per sysselsatt er også relativt lavere for de kommunale aksjeselskapene, mens IKS-ene har en verdiskaping per sysselsatt på 81 prosent av verdiskapingen i totalpopulasjonen.

De regionale forskjellene er imidlertid større for IKS-ene enn AS-ene og totalpopulasjonen som viser små regionale forskjeller i verdiskaping per sysselsatt i renovasjonssektoren.

Siden den totale bedriftspopulasjonen er veldig stor sammenliknet med antall kommunaleide selskaper, og i enda større grad sammenliknet med IKS-ene, vil også heterogeniteten blant bedrifter innenfor avgrensede næringssektorer være vesentlig større. Det bidrar til at tallene for totalpopulasjonen er mer stabile for tilfeldige variasjoner. Samlet sett ser det likevel ut til at kommunal forretningsdrift scorer noe lavere på de valgte indikatorene i regnskapsåret 2013.

Tabell 2.26 *Verdiskaping i 1000 kr per sysselsatt for henholdsvis bele populasjonen i foretaksregisteret, for kommunaleide AS og for IKS. Utvalgte næringer. Tall for regnskapsåret 2013.*

Elektrisitet, gass-, damp- og v.v.forsyn.	Alle foretak	Kommunaleide AS	IKS
Storbyer	3644	4656	
Mellomstore byer	1979	3871	
Småbyer	2753	2879	1579
Bygdebyer	4770	1625	2516
Periferi	5087	4176	0
Sum	3912	3514	1282
Vann, avløp og renovasjonstjenester			
Storbyer	761	353	395
Mellomstore byer	700	423	836
Småbyer	763	341	283
Bygdebyer	718	315	1507
Periferi	743	353	502
Sum	738	360	599

Kilde: Bedrifts- og foretaksregisteret. Egne beregninger.

## 3 Hva er innholdet i demokratisk, folkevalgt eierstyring?

### 3.1 Styringens innhold og formål

Et naturlig utgangspunkt for å undersøke betingelsene for demokratisk, folkevalgt styring over kommunaleide selskap, er å drøfte hva *innholdet* i denne styringen er. Hvilke styringsbehov skal kommunene og selskapenes organer egentlig ivareta? Begrepet «demokratisk», og det at disse selskapene er opprettet av, og driver sin virksomhet på oppdrag fra, et folkevalgt organ, antyder at styringen i en eller annen forstand er av politisk art. Men det er mange aspekter ved styringen av kommunaleide selskap som ikke er vesensforskjellig fra styringen av ethvert annet selskap. Dette gjelder ikke minst aksjeselskap, siden disse opprettes og drives etter aksjeloven, uavhengig av om de er i privat eller offentlig eie. Men også for interkommunale selskaper etter IKS-loven, er det mange sider ved styringen som ikke er utpreget *politiske*, i den forstand at styringen skal ivareta formål og hensyn som ikke er spesifikt knyttet til det faktum at selskapet har offentlige eiere. Andre sider ved eierstyringen er mer direkte knyttet til særtrekk ved det kommunale eierskapet.

*Etter vår oppfatning har spørsmålet om styringens innhold og formål viktige konsekvenser for utøvelsen av demokratisk, folkevalgt styring. Kan noen sider ved selskapsstyringen ha et mer direkte «politisk» innhold enn andre? Varierer selskapene systematisk ut i fra dette? Bør ulike styringsbehov utøves på ulike måter? Er selskapsformene mer egnet for noen kommunale ansvarsområder enn andre, fordi den «politiske» komponenten i selskapsstyringen vil være ulike? Dette er spørsmål vi skal forfølge i det videre.*



## 3.2 Tre kategorier

Styringsens innhold og formål kan for oversiktens skyld deles inn i tre brede kategorier. Vi skal videre i dette kapittelet vise viktige elementer som inngår i hver av disse kategoriene, og drøfte hvordan ansvaret for å følge opp de ulike elementene fordeler seg mellom ulike instanser i selskapets og eierkommunenes ledende organer.

For det første dreier både eierskaps- og selskapsstyring seg om å sørge for at *lovpålagte bestemmelser* overholdes. Her er det sentralt å legge merke til at noen lovpålagte bestemmelser gjelder for alle selskaper, uavhengig av eierskap, mens andre bare gjelder for offentlige eiere. Aksjeloven og regnskapsloven gjelder likt for offentlig og privat eide selskaper. Men lov om offentlige anskaffelser er et eksempel på lover som bare er relevante for offentlig eierstyring, selv om selskapet det gjelder er organisert etter aksjeloven. Også mange andre lovbestemmelser hører spesifikt inn under kommunalt/offentlig eierskap, og det er et sentralt moment i den kommunale eierstyringen å påse at disse lovene overholdes. Dette vil bli drøftet nærmere i avsnitt 3.3 og 3.4.

For det andre er det intuitivt innlysende at styringen skal ivareta *driftsmessige hensyn*. Dette er en bred kategori av formål, som alle retter seg direkte mot virksomheten som drives, varene og tjenestene som produseres, avkastningen som oppnås og selskapets posisjon, utvikling og vekst. Disse sidene ved styringens innhold og formål gjelder ganske likt for offentlig og privat eide selskaper, men det er variasjoner mellom ulike kommunaleide selskapstyper alt etter formålet selskapet er opprettet for å ivareta. Dette drøftes nærmere i avsnitt 3.5.

For det tredje er det etter vår oppfatning relevant å fremheve en tredje side ved styringens innhold og formål, nemlig den *politiske*. Dette er en kategori som utelukkende er relevant for offentlig eide selskaper. Som vi skal se i avsnitt 3.6 og i senere deler av rapporten, opprettes mange kommunalt eide selskaper for å ivareta utpreget politiske formål, og det er da en nødvendig del av kommunens eierstyring å påse at slike formål faktisk ivaretas. Men denne kategorien omfatter også tilfeller hvor utviklingen i et selskap, politiske og samfunnsmessige endringer og ikke minst

samspeilet mellom selskapet og de lokale omgivelsene gjør at politiske hensyn blir et relevant element i selskapets strategiutvikling. Dette drøftes nærmere i avsnitt 3.6.

En oversikt over disse kategoriene finnes i Tabell 3.1 nedenfor.

Tabell 3.1 *Eier- og selskapsstyrings innhold og formål*

Styringsformål	Lovpålagte bestemmelser		Driftsmessige hensyn	Politiske formål
Relevans etter eierskap	Privat/offentlig	Offentlig	Privat/offentlig	Offentlig
Innhold	- Rollefordeling, likebehandling, minoritetsvern mv.	- Konkurransvern (anskaffelse og støtte) - Innsyn - Rettssikkerhet - Kontroll	- Avkastning og økonomisk utvikling - Organisering og drift - Samfunnsansvar	- Politiske formål - Samspill mellom strategisk og politisk utvikling
Eksempler på lovgrunnlag og andre normerende kilder	- Aksjeloven - Regnskapsloven	- EØS §61 (støtte) - Lov om off. ansk. - IKS-loven - (Offentlighetsloven, forvaltningsloven, kommune-loven)	- OECD anbefalinger om corporate governance - NUES Norsk anbefaling om eierskap og selskapsledelse - OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises - KS anbefalinger om kommunalt eierskap - Kommunes eierskapsstrategi	

### 3.3 Lovpålagte bestemmelser for private og offentlige selskaper

Alle aksjeselskaper er underlagt aksjeloven<sup>2</sup>, uavhengig av eierskapet. Dette innebærer at en sentral del av kommunenes eierskapspolitikk overfor sine hel- eller deleide AS må være å sikre seg at aksjelovens bestemmelser ivaretas. Det samme gjelder bestemmelsene i regnskapsloven, som gjelder for alle AS og IKS.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44

<sup>3</sup> Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven). LOV-1998-07-17-56.

Interkommunale selskaper kan også velge å avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper. Se avsnitt 6.3.1 på side 169.

Aksjeloven regulerer grunnleggende sider ved organiseringen og styringen av aksjeselskaper. Det ville falle utenfor rammene av denne rapporten å gjennomgå denne loven i detalj, men noen spesielt relevante punkter gjelder selskapets styrende organer, deres oppgaver og forholdet mellom dem.

Generalforsamlingen er det øverste organet for eierstyring (§5-1). Generalforsamling skal avholdes innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår (§5-5), og her skal blant annet årsregnskapet godkjennes. Vedtektene fastsettes på generalforsamlingen, og kan bare endres her (§5-18). Også fusjoner og fisjoner må vedtas som vedtektsendringer av generalforsamlingen (§13-3 og §14-6).

Videre er alle AS pålagt å ha et styre (§6-1), og dette skal velges av generalforsamlingen (§6-3). Styret har ansvar for forvaltning og organisering av selskapet (§6-12), og for å sørge for betryggende kontroll. Der selskapet har en daglig leder (noe som ikke er pålagt i loven), skal denne utnevnes av styret eller generalforsamlingen, dersom dette fremgår av vedtektene (§6-2).

Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet, og følger styrets instruksjoner (§6-14), rapporterer til styret (§6-15) og forbereder saker som skal avgjøres av styret (§6-21).

Aksjeloven inneholder også bestemmelser som skal sikre likebehandling av aksjonærene (for eksempel §5-21) og verne minoritetsaksjonærens interesser gjennom bestemmelser som krever kvalifisert flertall eller enstemmighet om visse typer vedtak (§5-18, 5-19 og 5-20).

Et sentralt poeng i analysen er at aksjeloven legger opp til en styringsordning hvor det er betydelig handlefrihet for aktørene som eier selskapet. Som vi skal se i et senere avsnitt, foreligger det et betydelig antall normerende dokumenter som fremhever god praksis for eierstyring og selskapsledelse. Behovet for slike veiledere indikerer at det er stor variasjonsbredde med hensyn til praksis innenfor lovgivningen.

Det er også et stort antall andre lover som vil ha relevans for alle selskaper, uavhengig av eierskapet. Mange av disse er knyttet til spesifikke forhold ved det enkelte selskaps drift, for eksempel merverdiavgiftsloven, forurensingsloven eller serveringsloven. Det

å følge disse og andre bestemmelser er opplagt en viktig del av kommunens demokratiske, folkevalgte styring. Men siden bestemmelsene gjelder alle selskaper på lik fot, er det ikke her det spesifikt kommunale eller «politiske» elementet i styringen ligger.

### 3.4 Lovpålagte bestemmelser for offentlig eide selskaper

En rekke lovpålagte bestemmelser retter seg bare mot offentlig eide selskaper, selv når disse selskapene er underlagt aksjeloven på samme måte som private aksjeselskaper. Det er med andre ord tale om plikter som utløses av selve det offentlige eierskapet, og ikke av selskapsformen per se.

#### 3.4.1 Offentlig støtte til foretak

Den første kategorien av slike bestemmelser er reglene i EØS-avtalen om offentlig støtte til foretak.<sup>4</sup> EØS-avtalen forbyr støtte til foretak som driver økonomisk aktivitet, dersom støtten kan virke konkurransedrivende. Her betyr begrepet «foretak» ikke det samme som i dagligtalen, og bestemmelsene kan like godt omfatte en integrert kommunal etat som et selskap. Det er seks kriterier som må være oppfylt for at forbudet skal tre i kraft:

1. Tiltaket må innebære støtte i form av tildeling av en økonomisk fordel (støttebegrepet).
2. Støtten må være gitt av offentlige midler (offentlig støtte).
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet).
4. Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaks-begrepet).
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransesvridnings-vilkåret).
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet).

---

<sup>4</sup> Disse bestemmelsene er vurdert av Alt advokatfirma (Alt 2013). Avsnittet bygger i vesentlig grad på denne fremstillingen.

Det første kriteriet gjør det nødvendig å definere hva som skal regnes som «støtte». Her står det såkalte «markedsinvestorprinsippet» sentralt. Generelt kan det sies at hvis en investor ikke ville ha innvilget støtten under normale markedsforhold, er det å regne som støtte etter det første kriteriet. Utgangspunktet er at når det offentlige oppretter foretak, kjøper andeler i foretak, låner bort penger eller foretar kapitaltilførsler i selskaper, skal disse investeringene gjøres ut fra rentabilitetsmessige hensyn. Dette innebærer at det må være utsikter til normal, markedsmessig avkastning på kapitalen. Det offentlige kan altså ikke foreta en investering for å ivareta sosiale, regionale eller sektorpolitiske hensyn hvis det ikke samtidig er «god business».

Det er mange situasjoner hvor dette prinsippet kan tenkes å slå inn. Aksjeloven setter krav om egenkapital ved opprettelse av et AS, og dette er midler som kommunen kunne ha brukt annerledes. Dermed må man dokumentere en forventning om at den innskutte kapitalen vil gi normal avkastning. Avkastningskravet gjelder også for den som utfører en tjeneste på oppdrag for kommunen, der det er innført bestiller-utførerorganisering.

Videre vil det bryte med markedsinvestorprinsippet å la det kommunaleide selskapet bruke kommunens lokaler uten å kreve markedsleie, eller la dem bruke kommunale fellestjenester uten vederlag. Kommunen kan ikke gi løpende lån og garantier eller krisehjelp, dersom dette gir selskapet bedre betingelser enn i et ordinært marked. Her er det viktig å være oppmerksom på at kommunen som sikker betaler vil kunne stå sterkere overfor långivere enn mange selskaper, noe som vil kunne gi bedre betingelser enn et privat selskap vil kunne oppnå. Det er heller ikke anledning til å unnta et kommunaleid selskap for eiendomsskatt.

Etter Alts (2013) vurdering innebærer markedsinvestorprinsippet at IKS ikke kan brukes til virksomhet som opptrer i kommersielle markeder. Grunnen til dette, er at eierne av et IKS (i motsetning til AS) har ubegrenset ansvar for eventuelle tap knyttet til selskapet. Denne garantien er en fordel som eierkommunene ikke kompenseres for av selskapet, og som dermed ikke er i tråd med markedsinvestorprinsippet. På lignende måte gjør markedsinvestorprinsippet det vanskelig for ordinære kommunale

etater å drive kommersiell virksomhet. Også for slike enheter er det en konkurransevridende fordel å ha kommunen som eier, siden kommunen er en sikker betaler og dermed vil kunne oppnå bedre betingelser enn en privat investor.<sup>5</sup>

Det fjerde kriteriet, foretaksbegrepet, er av sentralt betydning. Det er virksomhetens art, ikke hvordan den er organisert, som avgjør om en virksomhet er å regne som et foretak. Alle enheter som utøver virksomhet av handelsmessig eller økonomisk art er foretak. Det kan også være at deler av en virksomhet er «foretak» og annen del ikke er det. I slike tilfeller kan utfordringen være å unngå at støtte (for eksempel bevilgning av driftsmidler) til den delen som ikke er et foretak også kommer den andre delen til gode, siden dette ville utgjøre ulovlig kryss-subsidiering. Definisjonen av «foretak» er også kontekstavhengig, ved at det må eksistere et marked for de aktuelle tjenestene for at reglene skal komme til anvendelse. Dersom det ikke finnes alternative tilbydere, vil heller ikke støtten være ulovlig. Det er også viktig å legge merke til at enheten ikke regnes som foretak når det utøves offentlig myndighet. En tvetydighet oppstår når det er snakk om lovpålagte tjenester. Alt (2013) påpeker at det «synes som om» lovpålagte tjenester har blitt betegnet som ikke å være økonomisk aktivitet, slik at foretaksbegrepet ikke kan brukes. Men Alt mener at denne avgrensningen neppe er riktig.

Alt (2013) påpeker at det finnes viktige unntak fra markedsinvestorprinsippet. Dette gjelder særlig tjenester av såkalt allmenn økonomisk betydning. Offentlige myndigheter har ofte et ønske om å tilby tjenester av en annen art, med en annen kvalitet eller et annet omfang, enn det markedet ville ha produsert autonomt.<sup>6</sup> Et eksempel på dette, er postombæringen.

---

<sup>5</sup> Et forslag om endringer av IKS-loven er for tiden ute på høring (5/11-2014). Forslaget berører flere av problemstillingene som er drøftet av Alt (2013), og tar sikte på å oppnå bedre samsvar mellom loven og EØS-avtalens regler om offentlig støtte. ESA har hevdet at når IKS etter loven har begrenset ansvar og ikke kan gå konkurs, dekkes de i realiteten av en kommunal garanti som kan gi selskapet en konkurransefordel, og som må regnes som ulovlig støtte. Lovendringen som er på høring, vil blant annet innebære at eieransvaret begrenses til innskuddets størrelse. Dette vil bidra til å redusere forskjellen mellom IKS og AS, hvor eiers ansvar er begrenset til aksjene han eier.

<sup>6</sup> I økonomisk teori er dette anført som en sentral begrunnelse for statens eksistens. «Kollektive goder» er ønskede goder som markedet ikke vil tilby, blant

Det er EFTAs overvåkningsmyndighet (ESA) som håndhever disse reglene. ESA godtar at kommunen utfører tjenester til seg selv, ved hjelp av eget selskap, i for eksempel avfallshåndtering. Forurensingsloven gir kommunen et monopol på husholdningsavfall, og dermed eksisterer det ikke noe marked. Men noen ganger leverer en kommunaleid virksomhet tjenester både til kommunen og til markedet. Et eksempel på dette, er at kirkelig fellesråd og gravplassforvaltningen bruker ledig kapasitet til å levere parktjenester på anbud i det private markedet. Da er det nødvendig å kunne skille dette helt klart regnskapsmessig, så man unngår kryss-subsidiering.

Kommunenes negativt avgrensede mandat gjør at kommunal virksomhet er svært mangslungen. ESA har til nå vurdert hvordan EØS-bestemmelsene kommer til anvendelse innenfor en rekke sammenhenger, inkludert barnehagetjenester, undervisningstjenester, helse- og omsorgstjenester, egenregitilfeller og tilbud av overskuddskapasitet, idrettsaktiviteter, havnevirksomhet, kjøp, salg og utleie av offentlig eiendom, kulturaktiviteter, parkeringsvirksomhet, svømmehaller og badeland samt kinodrift (Alt 2013). Slike avgjørelser innebærer at rettspraksis vokser inn i nye deler av kommunal virksomhet. ESA har i 2014 for eksempel helt nylig vurdert den følgende saken:<sup>7</sup>

---

annet fordi man ikke kan avgrense individer fra å konsumere dem, slik det for eksempel er tilfelle med gatelys. Se for eksempel Ostrom (2003).

<sup>7</sup> Oversikt og saksdokumenter fra ESAs behandling av saker om offentlig støtte offentliggjøres på ESAs nettsider: [www.eftasurv.int](http://www.eftasurv.int) (tilgjengelig 30/1-2015).

Figur 3.1 *ESA-sak mot Sandefjord kommune*

Sandefjord kommune kjøpte i 2006 to tomter og overførte dem til Sandefjord fotball AS vederlagsfritt, for at fotballklubben (som nylig hadde rykket opp i tippeligaen) skulle kunne bygge ny stadion. Tomten ble også omregulert til formålet. Klubben bygget stadion på den ene tomten, og solgte den andre for å finansiere byggingen.

Det ble innklaget som et brudd på reglene mot offentlig støtte. ESA avgjorde at overføringen innebar en økonomisk fordel for Sandefjord fotball AS gjennom offentlig støtte (kriterium 1 og 2), at støtten begünstiget Sandefjord fotball AS spesielt, og at dette selskapet er et foretak (kriterium 3 og 4), og at støtten var konkurransevridende (kriterium 5). Siden Sandefjord fotball er aktive på det europeiske overgangsmarkedet, ville dette også kunne påvirke konkurranse innenfor EØS-området (kriterium 6).

Basert på dette, har ESA bestemt seg for å åpne en formell etterforskning av saken, noe norske myndigheter ble informert om i brev av 22/10-2014.

### 3.4.2 Reglene om offentlige anskaffelser

Når en eller flere kommuner oppretter et selskap for å utføre en oppgave, gir anskaffelsesreglementet restriksjoner på kommunenes anledning til å tildele oppdrag direkte til dette selskapet.<sup>8</sup> I henhold til bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser<sup>9</sup> skal offentlige anskaffelser «så langt det er mulig være basert på konkurranse» (lovens §5). Forskriften fastsetter hvilke regler som gjelder ved ulike terskelverdier for kontraktens anslåtte verdi (forskriftens §2-1 og §2-2). Det gis også utfyllende bestemmelser om hvordan anbudskonkurranser skal gjennomføres. Offentlige anskaffelser er EØS-relevante, og dagens reglement i lov og forskrift er Norges iverksettelse av EUs anskaffelsesdirektiv.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Dette avsnittet bygger i betydelig grad på en utredning foretatt av Hjort DA (2014).

<sup>9</sup> Lov om offentlige anskaffelser [anskaffelsesloven] LOV-1999-07-16-69; Forskrift om offentlige anskaffelser FOR-2006-04-07-402

<sup>10</sup> Direktiv 2004/18/EF. Nye anskaffelsesdirektiver for klassisk sektor (direktiv 2014/24/EU), forsyningssektorene (direktiv 2014/25/EU) og for



Det at et selskap er heleid av kommunen innebærer i utgangspunktet ikke at kommunen er fritatt for disse reglene (Hjort DA 2014). Men EU-domstolen har gjort et viktig unntak for det som benevnes som «utvidet egenregi».<sup>11</sup> Dette unntaket innebærer at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse når en kommune tildeler oppdrag til et selskap de selv eier, dersom (a) kommunen har like stor grad av kontroll med selskapet som de har med sine egne avdelinger i kommuneorganisasjonen, og (b) aktivitetene til den utførende parten i hovedsak skjer på oppdrag fra eierkommunen(e). Disse betingelsene kalles henholdsvis kontrollkriteriet og aktivitetskriteriet (Hjort DA 2014, s. 25). I det nye anskaffelsesdirektivet er EU-domstolens avgjørelse om disse unntakene tatt inn og spesifisert. Kontrollkriteriet innebærer at eierkommunen(e) må ha «avgjørende innflytelse over strategiske målsetninger og viktige beslutninger i oppdragstakers virksomhet» (Artikkel 12-1, siste ledd). Aktivitetskriteriet er spesifisert slik at mer enn 80% av oppdragstagers aktivitet må skje på oppdrag fra eierkommunen(e) (artikkel 12-1b). En tredje betingelse for at unntaksbestemmelsene skal gjelde, er med visse unntak at selskapet ikke har private deleiere.

Det er påpekt (Hjort DA 2014) at EU-domstolens praksis krever noe mer enn at kommunen er eieeier, for at kontrollkriteriet skal være tilfredsstillt. Domstolen har i tillegg tatt i betraktning hvilken organisasjonsform som er valgt, oppdragsgivers representasjon i oppdragstakers ledende organer, oppdragsgivers kontroll og tilsyn med virksomheten og hvilke muligheter oppdragsgiver har til å gripe direkte inn i driften hos oppdragstaker. Også for aktivitetskriteriet er det forhold i EU-domstolens rettspraksis som spesifiserer regelen på ulike måter. For eksempel kan innslag av private deleiere i et selskap være tillatt dersom dette er påkrevd i nasjonal rett (Hjort DA 2014, s. 41).

---

konsesjonskontrakter (direktiv 2014/23/EU) ble vedtatt 26. mars 2014, men disse er ennå ikke iverksatt.

<sup>11</sup> EU-domstolens sak C-107/98, *Tekal*, premiss 50 (sitert av Hjort DA 2014).

### 3.4.3 IKS-loven

Lovgrunnlaget for Interkommunale selskap (IKS) er IKS-loven<sup>12</sup>. Bestemmelsene i denne loven gjelder bare for offentlig eide selskaper, siden det bare er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper som kan delta i et IKS. IKS er selvstendige rettssubjekt, men skiller seg fra AS ved at deltagerens ansvar er ubegrenset (§3).

Deltagerne oppretter en skriftlig selskapsavtale som angir formål, deltagerens eierandeler og andre sentrale forhold knyttet til selskapet (§4). Alle IKS må ha et representantskap, som er selskapets øverste organ. Dette tilsvarer generalforsamlingen i AS. Her skal alle deltagerne være representert (§6). Det skal videre være et styre, som oppnevnes av representantskapet (§10), og en daglig leder (§14) som begge har samme funksjon som i et AS.

Høivik (2005) har sammenlignet IKS med AS for å vurdere om de to selskapsformene gir forskjellige muligheter for eierstyring. Med henvisning til IKS-lovens forarbeider fremholder han at Stortingets intensjon var å gi kommunene en organisasjonsform som gir noe større grad av politisk kontroll enn det som er tilfelle i AS.<sup>13</sup> Høivik identifiserer fire sider ved IKS-loven som skiller den fra aksjeloven, med den hensikt å styrke politisk kontroll. Dette er de følgende (*ibid*, s.533-534):

1. Kravet om at representantskapet skal oppnevnes av kommunestyret selv, at dette kan skje ved forholdstallsvalg og at alle deltagerkommunene kan være representert med flere representanter.
2. At visse saker må behandles i representantskapet, inkludert budsjett og salg av eiendommer. Tilsvarende bestemmelser for generalforsamlingen finnes ikke i aksjeloven.
3. At noen funksjoner som etter aksjeloven ligger hos generalforsamlingen skal ligge hos kommunestyrene etter IKS loven, inkludert endringer i selskapsavtalen.
4. At en del regler om økonomistyring ligger tettere opp til kommunelovens bestemmelser, enn til aksjeloven.

---

<sup>12</sup> Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) LOV-1999-01-29-6

<sup>13</sup> Høivik viser her til NOU 1995: 17 og Ot.prp. nr. 53 (1997–98).

Hans konklusjon er imidlertid at aksjeloven, til tross for disse fire punktene, i hovedsak kan gi samme deltagerinnflytelse som IKS-loven. Kommunestyret har full kontroll til å velge hvem som skal representere kommunen på generalforsamlingen, og har full instruksjonsmyndighet over disse (1). Generalforsamlingen har utstrakt rett til å instruere styret, og til å bestemme at saker som ellers avgjøres av styret i stedet skal tas i generalforsamlingen (2). Eierkommunene i et AS kan fastsette i vedtektene at saker løftes ut fra generalforsamlingen og over i kommunestyrene (3). Han hevder også at variasjonene i regler for økonomistyring neppe er relevante for kommunens valg av selskapsform (4).

#### 3.4.4 Andre særlover

Det er en rekke bestemmelser i særlovgivningen som bare er relevante for kommunalt eide selskaper. Det faller utenfor rammene av dette prosjektet å gjennomgå disse bestemmelsene, men ivaretagelse av dem er åpenbart en del av den kommunale styringens innhold og formål.

Et eksempel på slike bestemmelser i særlovgivningen, er havneloven (LOV-2009-04-17-19). Loven gir kommunen ansvar for å «sørge for sikkerhet og fremkommelighet i havner og i kommunens sjøområde» (§9), og denne myndigheten kan etter §10 delegeres til IKS.<sup>14</sup> Men kommunen kan også etter §45 velge organisasjonsform for egne havner, og en rekke kommunaleide havner er i dag organisert som IKS eller AS.<sup>15</sup> Når dette er tilfelle, vil en rekke av bestemmelsene i havneloven gjelde disse selskapene. Ikke minst bestemmer loven at havnekapitalen (formuesmassen, inntekter mv) skal holdes regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige midler (§47), og at disse bare skal benyttes til havneformål (§48). Også andre bestemmelser i lovens kapittel 7 vil rette seg spesielt mot kommunalt eide IKS eller AS, når kommunene har valgt å organisere havnevirksomheten på denne måten.

---

<sup>14</sup> Myndigheten kan også delegeres til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven.

<sup>15</sup> Også KF (kommunalt foretak) er en mye brukt organiseringsform.

### 3.4.5 Offentlighetsloven og forvaltningsloven

Offentlighetsloven<sup>16</sup> gir rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og registre for offentlige virksomheter. Forvaltningsloven<sup>17</sup> gir regler for saksbehandling og vedtak i forvaltningsorganer. De to lovene har det til felles at kommunal virksomhet som organiseres som aksjeselskap, interkommunalt selskap eller andre selvstendige rettssubjekter, i utgangspunktet ikke omfattes av uttrykket «forvaltningsorganer».<sup>18</sup>

I flere tilfeller skal selskapene likevel regnes som forvaltningsorganer. Det heter i forvaltningslovens §1 at «*Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift*». Det er også andre tilfeller hvor IKSer skal regnes som forvaltningsorganer.<sup>19</sup>

For offentlighetslovens del, er lovens virkeområde spesifisert mer inngående. §2 c) og d) sier at loven også gjelder selvstendige rettssubjekter der stat, fylkeskommune eller kommune har eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det private rettssubjektets øverste organ, eller der de har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i dette organet.

Dette innebærer i utgangspunktet at alle AS og IKS hvor kommune(r) eller fylkeskommune(r) til sammen eier mer enn 50% omfattes av offentlighetsloven. Men loven gir flere unntak fra denne regelen:

- Loven gjelder ikke for rettssubjekter som «hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private».
- Selv om konkurransekriteriet ikke er innfridd, kan det forskriftsfestes at loven ikke gjelder dersom dette må regnes

---

<sup>16</sup> Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16.

<sup>17</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10

<sup>18</sup> Se forvaltningsloven § 1 første punktum og offentlighetsloven § 1 første ledd.

<sup>19</sup> Se uttalelser fra Lovavdelingen: jnr. 2427/81E og jnr. 1242/92E samt sak 1997/02 488 E AS/JMS

som nødvendig ut ifra virksomhetens art, konkurransesituasjon eller andre spesielle forhold.<sup>20</sup>

- Det Offentlighetslovens §23 åpner for at det kan gjøres unntak fra innsyn «for dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her». Dette unntaket gjøres med hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m.
- Offentlighetslovens bestemmelser om «merinnsyn» (§11) sier at det skal vurderes å gi innsyn selv om det er anledning til å bruke unntaksbestemmelsene, dersom hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak.

Bestemmelsen i §11 kommer til anvendelse når forvaltningen behandler en begjæring om innsyn som retter seg mot et selskap som er omfattet av offentlighetsloven. Hvis loven ikke gjelder for selskapet, er det heller ikke noen formell plikt å vurdere merinnsyn. I Justis- og beredskapsdepartementets *Rettleiar til offentleglova* (G-0419 N) fremgår det riktignok at *føresegna i offentleglova § 11 gir likevel uttrykk for eit meir generelt prinsipp. God forvaltningskikk tilseier at forvaltninga skal vurdere merinnsyn jamvel for opplysningar og dokument som fell utanfor verkeområdet til offentleglova* (s. 67). Men måten dette prinsippet faktisk praktiseres på vil avhenge av omstendighetene i det enkelte tilfelle. Dette kan være forholdsvis komplekse vurderinger.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Forskriften til offentlighetsloven identifiserer en rekke konkrete virksomheter som omfattes av unntaket med hjemmel i denne bestemmelsen, inkludert det heleide statlige Norsk Tipping AS og statsforetaket Statkraft SF.

<sup>21</sup> Sivilombudsmannen vurderte i 2010 (Sak 2009/1203, 19/1-2010) om Karmsund havn IKS skal omfattes av offentlighetsloven eller ikke, etter at fylkesmannen i Rogaland hadde opprettholdt et vedtak i IKSet om å nekte innsyn i et av selskapets dokumenter. Denne vurderingen er instruktiv for de forholdene som skal vektlegges i slike vurderinger. Sivilombudsmannen kom til at Karmsund havn IKS er omfattet av offentlighetsloven, selv om det driver konkurranseutsatt virksomhet. En viktig begrunnelse var at formålet med selskapet ikke er av forretningsmessig art, men å ivareta eierkommunenes oppgaver innenfor kommunens sjøområde. Dette ble tillagt større betydning enn det at ca. 80% av selskapets virksomhet stammer fra konkurranseutsatt virksomhet - noe som i seg selv skulle tale for at kriteriet for å unnta selskapet fra offentlighetsloven er tilfredsstillt, jf lovens §2. Sivilombudsmannen la også vekt på at forvaltning og myndighetsutøvelse innenfor sjøområdet utgjør en

Disse bestemmelsene har viktige konsekvenser for demokratisk, folkevalgt styring av kommunaleide selskaper. De innebærer de at offentlighetens muligheter til innsyn begrenses sterkt, når en kommune velger å organisere en del av sin virksomhet som et selskap. Dette er meget relevant for ivaretagelsen av demokratiske normer knyttet til innsyn og ansvarliggjøring, som drøftes andre steder i denne rapporten.

Offentlighetsloven og forvaltningsloven påvirker sider ved styringen av selskaper på måter som bare gjelder for offentlige eiere og ikke for private, selv når det gjelder selskaper som (uavhengig av eierskap) er opprettet etter aksjeloven. Dette føyer nok en dimensjon til det demokratiske, folkevalgte styringsbehovet.

### 3.4.6 Kommunelovens bestemmelser om innsyn og undersøkelser i selskaper

Kommunelovens virkeområde er kommuners og fylkeskommuners virksomhet, og loven gir dermed ingen rett til innsyn og kontroll over private selskaper. Men lovens §80 gir kommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve at et selskap gir fra seg opplysninger som er nødvendige for å utføre kontroll, dersom selskapet direkte eller indirekte er heleid av kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Dette gjelder både selskaper etter aksjeloven og IKS-loven. §80 gir dessuten kontrollutvalget og kommunens revisor rett til å være til stede på selskapets generalforsamling, samt møter i representantskap og tilsvarende organ.

Denne bestemmelsen er drøftet av Høivik (2005), som er kritisk på flere punkter. Han mener for det første at bestemmelsen *bryter med en tradisjon om å ikke gi særreguleringer for privatrettslige sammenslutningsformer* (s.546). Implikasjonen av dette, er at aksjeloven skal gjelde på samme måte for offentlige som for private eiere. For det andre mener han at bestemmelsene representerer *et brudd på aksjelovens/ allmennaksjelovens funksjonsfordeling mellom eierskap og ledelse, ved at en sentral eierfunksjon – retten til opplysninger og granskning – kan utøves av andre organer enn*

---

viktig del av virksomheten til selskapet, og at en stor del av omsetningen utgjøres av havneavgifter fastsatt og innkrevd i medhold av lov.

*generalforsamlingen selv eller dens underordnede organer* (s. 546).

Bestemmelsene gir kontrollutvalget en direkte rolle overfor selskapet i kraft av at det er kommunalt eid, men i privat eide aksjeselskaper er det bare generalforsamlingen som utøver myndighet over selskapet fra eieren side. For det tredje mener han at bestemmelsen *skaper uklarhet om det organisatoriske forholdet mellom kommunestyret og kontrollutvalget* (s. 546). Grunnen til dette, er at bestemmelsene gir kontrollutvalget en egen lovbestemt myndighet som er utenfor kommunestyrets kontroll, selv om kommunestyret ellers er overordnet kontrollutvalget.

Med disse innvendingene i mente, er det likevel relevant å påpeke at bestemmelsene i kommunelovens §80 til en viss grad kompenserer for tapet av innsyn og ansvarsavkrevelse som følger av unntakene i offentlighetsloven. Kontrollutvalget utfører sin funksjon på vegne av kommunestyret, og dermed indirekte på vegne av velgerne. Selv om selskapsorganisering innebærer at allmenhetens innsyn i virksomheten begrenses, sammenlignet med det som hadde vært tilfelle hvis virksomheten hadde blitt drevet av en kommunal etat, kan man si at §80 gir kontrollutvalget et mandat til å ivareta innsynet på allmenhetens vegne. Men det kan åpenbart diskuteres om dette er en fullgod kompensasjon for tapet av innsyn. Det er lite kunnskap om kontrollutvalgenes responsivitet overfor innbyggerne i slike saker, eller om hvor godt kjent innbyggerne er med bestemmelsene i §80 og den anledningen disse gir for å kreve innsyn på innbyggernes vegne.

Også en annen bestemmelse i kommuneloven er relevant å fremheve. Kommunelovens § 4 pålegger kommunene å «drive aktiv informasjon om sin virksomhet», og sier at «forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning». Denne bestemmelsen gir ikke noen rettskrav på innsyn eller informasjon, men den pålegger likevel en informasjonsplikt.

Dermed er kommunelovens bestemmelser om innsyn og kontroll også en side ved den demokratiske, folkevalgte styringen av kommunaleide selskaper.

### 3.4.7 Arkivloven

Hvis en kommune oppretter et selskap for å videreføre en aktivitet som tidligere ble gjennomført av en kommunal etat eller et

kommunalt foretak, medfører dette at Arkivlovens<sup>22</sup> bestemmelser ikke lenger kommer til anvendelse. Kommunale foretak er pliktig til å følge Arkivloven. Formålet med denne loven er å *«tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida»* (§1). Lovens virkeområde er imidlertid begrenset til offentlig forvaltning (§5), og gjelder ikkje selskaper. Dette føyer en dimensjon til spørsmålet om innsyn i kommunaleide selskaper, sammenlignet med det som er tilfelle for annen kommunal virksomhet.

## 3.5 Driftsmessige hensyn

### 3.5.1 Innledning

Denne andre brede kategorien av innhold og formål for styring (jf. Tabell 3.1 på side 69) retter seg direkte mot selve selskapet og virksomheten selskapet driver. Mange av disse momentene vil gjelde for alle slags selskaper, uavhengig av hva slags virksomhet det er tale om. Alle selskaper må sikre at de har en hensiktsmessig organisering, og at det utøves god ledelse. Selskapets økonomi og produktivitet vil alltid ha sentral betydning, og dette omfatter blant annet soliditet og likviditet, driftsbalanse og avkastning, utvikling i kostnadsbildet og tilgjengeligheten av nødvendige innsatsfaktorer. Budsjettering, regnskap og revisjon er også en del av dette. Balansering av produksjonsvolum etter etterspørsel, konkurranse, markedsposisjon og markedsutvikling har ulik betydning for ulike selskaper, siden ikke alle konkurrerer i et marked. Bemanning, tilgang til relevant kompetanse, personalpolitikk og kompetanseutvikling hører også med i dette bildet.

Disse og andre forhold ligger i kjernen av selskapsstyringen, og omfatter det ansvaret aksjeloven letter til styret for forvaltningen av selskapet (§6-12) og daglig leders ansvar for den daglige ledelse av selskapets virksomhet (§6-14). Som vist tidligere, utøver styret dette ansvaret på vegne av eierne, etter oppnevning på generalforsamling (AS) eller møte i representantskapet (IKS).

---

<sup>22</sup> Lov om arkiv [arkivlova]. LOV-1992-12-04-126



Det er ikke relevant å gå gjennom alle disse forholdene i detalj i denne sammenheng. To momenter skal likevel behandles spesielt i det følgende, siden de har noen spesielle implikasjoner for kommunalt eide selskaper. Dette dreier seg om hensynet til avkastning, og ivaretagelse av god selskapsstyring og det såkalte samfunnsansvaret.

### 3.5.2 Avkastning og finansielt eierskap

Privat eierskap av selskaper skal generelt regnes som finansielt eierskap. Dette innebærer at selskapets formål er å maksimere avkastningen av eiernes kapitalinnskudd, uavhengig av selskapets virksomhet. Dermed er det å oppnå avkastning en avgjørende del av styringens innhold og formål i privateide selskaper.

Som vi skal se, kan også kommunale eierposter i selskaper være motivert rendyrket ut ifra et ønske om avkastning. Men når en kommune selv oppretter et selskap, vil utsiktene til å oppnå avkastning sjelden være enerådende – verken som motiv for opprettelsen, eller som premiss for den løpende styringen av selskapet. Likevel er det flere grunner til at kapitalavkastning er et relevant moment også for demokratisk, folkevalgt styring.

For det første har vi sett at EØS-reglene mot offentlig støtte gjør det nødvendig å sette krav til avkastning fra selskaper som opererer i et marked. Markedsinvestorprinsippet innebærer at kommunen bare kan «støtte» et selskap – for eksempel ved å bevilge egenkapital ved oppstart, eller gi selskapet lån eller andre ytelser – hvis man samtidig forventer å få normal avkastning på investeringen. Hvis det ikke forventes normal avkastning, vil dette gi en fordel for selskapet som mottar støtten. Dette vil gi selskapet et konkurransevridende fortrinn fremfor andre selskaper som opererer i samme marked. Dermed blir hensynet til avkastning en del av innholdet og formålet for styringen av kommunale selskaper, når disse opererer i et marked, selv om et ønske om avkastning ikke er kommunens viktigste formål med å opprette og eie selskapet.

For det andre er det klart at avkastning fra kommunens selskaper kan bidra til å styrke kommunens finanser, og bidra til oppfyllelsen av velferdsmessige og andre mål kommunen har. Vi skal se at flere kommuner har utviklet en egen utbyttepolitikk for å systematisere utøvelsen av det finansielle eierskapet.

### 3.5.3 God selskapsstyring og ivaretagelse av samfunnsansvar

Vi har sett i avsnitt 3.3 at aksjeloven og regnskapsloven inneholder et omfattende sett av regler som gjelder like mye for kommunaleide AS som for private. Men ved siden av de lovpålagte reglene fins det også ulike kilder til normer for god selskapsstyring som i en del tilfeller utfyller de lovpålagte kravene. Begrepet «corporate governance» eller «samfunnsansvar» henspiller på normer for god selskapsstyring som skal gjelde uavhengig av nasjonal kontekst og virksomhetens art. OECD (2004) har i tråd med dette utviklet et sett prinsipper som er ment å fungere som et referansegrunnlag for politikere, investorer, selskaper og andre relevante aktører. Disse prinsippene presenteres som «ikke bindende standarder og god praksis» for selskapsstyring (*ibid.*, s. 4), med det siktemål å fremme stabile finansmarkeder, investeringer og økonomisk vekst. De retter seg dermed delvis mot selskapene og deres praksis, men også mot nasjonal lovgivere, for å bidra til videreutvikling av nasjonale regelverk. Mange av prinsippene gjenfinnes da også i den norske aksjeloven, slik som prinsippet om likebehandling av aksjonærer, minoritetsvern, styrets rolle og oppgaver og betingelser for kontroll av selskapets disposisjoner. Men de inneholder også normer som går utover det lovpålagte, for eksempel når det gjelder selskapets etiske standard:

Company-wide codes serve as a standard for conduct by both the board and key executives, setting the framework for the exercise of judgement in dealing with varying and often conflicting constituencies. At a minimum, the ethical code should set clear limits on the pursuit of private interests, including dealings in the shares of the company. *An overall framework for ethical conduct goes beyond compliance with the law, which should always be a fundamental requirement.* (*ibid.* 2004 s. 60, vår utheving)

Utlegningen av prinsippene tilsier at de også retter seg mot selskapets ivaretagelse av miljømessige og sosiale hensyn:

The board is not only accountable to the company and its shareholders but also has a duty to act in their best interests. In addition, boards are expected to take due

regard of, and deal fairly with, other stakeholder interests including those of employees, creditors, customers, suppliers and local communities. Observance of environmental and social standards is relevant in this context. (*ibid.* s. 58)

Etiske, sosiale og miljømessige standarder benevnes ofte som selskapers «corporate social responsibility» eller på norsk ”samfunnsansvar” (St.meld. nr. 13, 2006–2007, s. 50). I Norge har OECDs prinsipper sin parallell i dokumentet ”Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse”, utgitt av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES 2012). I likhet med OECDs prinsipper retter disse anbefalingene seg primært mot børsnoterte selskaper, og alle selskaper som er notert på Oslo børs må årlig redegjøre for hvordan de etterlever den enkelte anbefaling – eller forklare hvorfor de eventuelt har valgt å legge seg på en annen praksis (det såkalte ”følg eller forklar”-prinsippet).<sup>23</sup> Men det heter i begge prinsippdokumenter at de også kan være hensiktsmessige for ikke-børsnoterte selskaper. Og som med OECDs prinsipper, heter det også at de norske anbefalingene inneholder veiledninger ”som dels utdyper og dels går lengre enn lovgivningen” (s. 8). Dette er delvis tilfelle for den første anbefalingen, hvor det blant annet heter at ”Styret bør klargjøre selskapets verdigrunnlag og i samsvar med dette utforme retningslinjer for etikk og samfunnsansvar” (s. 11). Dette utdypes som følger:

Kjernen i begrepet bedrifters samfunnsansvar er selskapets ansvar for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten og omhandler typisk menneskerettigheter, antikorrupsjon, arbeidstakerforhold, HMS, diskriminering, samt miljømessige forhold. (NUES 2012 s. 12).

Forankringen i OECDs prinsipper og NUES’ anbefalinger innebærer at det å ivareta samfunnsansvarlig drift er et styringsbehov som gjelder alle typer selskaper, både offentlig og privat eide. Men noen vil hevde at de gjelder i særlig stor grad for de offentlig eide (ECON 2004). Eierskapsmeldingen (St.meld. nr. 13, 2006–2007) fremhevet for eksempel at økt betydning av

---

<sup>23</sup> Dette er også pålagt i regnskapslovens § 3-3b. (Lov om årsregnskap mv., LOV-1998-07-17-56).

---

omdømme øker risikoen for bedrifter som ikke tar samfunnsansvar (s. 50), men at «*selskaper med statlig eierskap bør være ledende innen arbeidet med samfunnsansvar*».

OECDs prinsipper og NUES' anbefalinger har sin parallell i lignende normative fremstillinger om eierstyring og selskapsledelse som retter seg spesifikt mot offentlig eide selskaper. OECD har utgitt en egen veiledning med tittelen «*Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*» (OECD 2005). Her er OECD spesielt opptatt av at private og offentlig eide selskaper skal være undergitt like konkurransevilkår. Man er også opptatt av at staten som eier skal avstå fra uønskede politiske inngrep i styringen av selskapene, og i stedet utøve sitt eierskap gjennom for eksempel generalforsamlingen, styreutnevning, rapporteringssystemene og revisjon. Anbefalingene ligger generelt tett opp til de som fremkommer i aksjeloven. Men i likhet med prinsippene for børsnoterte selskaper går de et skritt videre, og fremhever også betydningen av å redegjøre for hvordan selskapet ivaretar etiske, sosiale og miljømessige sider ved virksomheten (s. 38-39).

Parallellen til NUES' anbefalinger er KS' 19 anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (KS 2011). Disse anbefalingene skiller seg fra de øvrige ved at de ikke bare er opptatt av hvordan selskapene skal organiseres og drives, og hvordan eierstyringen skal foregå, men også hva kommunen eller fylkeskommunen bør legge vekt på i sitt arbeid med å sikre god eierstyring. Det gis dermed anbefalinger om mange forhold som ikke er relevante for aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper, slik som obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte, utarbeidelse av eierskapsmeldinger, vurderinger og valg av selskapsform, rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene og utarbeidelse av etiske retningslinjer. En oversikt over temaene som dekkes av anbefalingene finnes i Tabell 3.2.

Tabell 3.2 KS' 19 anbefalinger om eierstyring (KS 2011)

1.	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2.	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
3.	Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
4.	Vurderinger og valg av selskapsform - sikre en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål, eierstyringsbehov, markedsmessige forhold og konkurranseregelverket.
5.	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
6.	Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper
7.	Sammensetning og funksjon til eierorgan
8.	Gjennomføring av eiermøter
9.	Eiers krav til profesjonelle styre i kommunal sektor
10.	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper
11.	Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
12.	Styresammensetning i konsernmodell
13.	Oppnevning av vararepresentanter
14.	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
15.	Kjønnsrepresentasjon i styrene
16.	Godtgjøring og registrering av styreverv
17.	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
18.	Utarbeidelse av etiske retningslinjer
19.	Administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak

Dette er egentlig ikke anbefalinger som dreier seg om *formålet og innholdet* i den demokratiske folkevalgte styringen av kommunalt eide selskaper, jf. Tabell 3.1, men om hvordan slik styring bør utføres. Anbefalingene er, kanskje noe overraskende, forholdsvis lite konkrete når det gjelder innholdet i, og forpliktelsen overfor, samfunnsansvaret. Det heter at eiermeldingen «*kan også inneholde et eget punkt om selskapenes samfunnsansvar, f.eks politiske målsettinger knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.*» (KS 2011, s. 8) og at det

bør utarbeides etiske retningslinjer som kan diskuteres med utgangspunkt i «*selskapets økonomi, miljø og de sosiale forhold knyttet til virksomheten*» (s. 19).

Uansett vil «ivaretagelse av samfunnsansvar» være en del av formålet og innholdet i folkevalgt demokratisk styring av kommunaleide selskaper. Formuleringer om samfunnsansvar er hyppig forekommende i kommunale eierskapsmeldinger. For eksempel inneholder Drammen kommunes prinsipper for eierskap blant annet et prinsipp om at ”Kommunens eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling” (prinsipp 8, se side Tabell 3.3, side 92). Dette er altså en kategori av styringsbehov som går ut over ivaretagelsen av lovpålagte standarder.

### 3.6 Politiske formål

Den siste av de tre kategoriene for formål og innhold i styringen av de kommunaleide selskaper i Tabell 3.1 er knyttet til politisk og samfunnsmessig eierskap. Dette dreier seg delvis om formålte med opprettelsen av selskapene, delvis om samspillet mellom selskapenes drift og forhold som har politisk relevans lokalt eller regionalt.

Kommunaleide AS og IKS opprettes for å oppnå spesifikke formål, og i motsetning til private selskaper vil disse formålene ofte være knyttet til annet enn kapitalavkastning. Dette innebærer at selskap styres mot *politisk satte mål*, og slike mål kan ha ulikt innhold. For selskap som ivaretar lovpålagte oppgaver vil hovedmålsettingen selvfølgelig være å innfri lovens krav, men utover dette kan de politisk satte målene være nær sagt hva som helst. Sammenlignet med til hva som gjelder for finansielt eierskap, er den politiske målstrukturen gjerne mer mangetydig.

Begrepene politisk og samfunnsmessig eierskap er ikke relevante for aksjeloven. Heller ikke IKS-loven har noen relevante bestemmelser om motivene for eierskapet, eller hva slags mål et slikt selskap opprettes for å ivareta. Dermed blir spørsmålet om den enkelte kommunes avveining mellom finansielt, politisk og samfunnsmessig eierskap et empirisk spørsmål. Dette vil bli behandlet nærmere i det etterfølgende kapitlet, avsnitt 4.2.

Politisk eierskap innebærer at politikerne skal kunne stilles til ansvar for det mandatet de ble gitt av velgerne. Gjennom valg delegerer befolkningen ansvaret for å forvalte og utvikle felles lokale ressurser til lokalpolitikere. Selv om tjenesteproduksjon eller utviklingsoppgaver legges til kommunaleide selskap står lokalpolitikere fremdeles ansvarlig for at oppgavene løses på en tilfredsstillende måte, og det er lokalpolitikere som holdes til ansvar dersom innbyggerne er misfornøyd med tjenesteproduksjon. Hovedbekymringen knyttet til det å forvalte felles kommunale ressurser gjennom selskaper er at politikerne mister muligheten til å styre og dermed til å påvirke produksjonen av tjenester de til syvende og sist står ansvarlig for. De fire prinsippene for god demokratisk styring som ble skissert innledningsvis gjelder all politisk styring, også politikernes styring av kommunaleide selskaper. I tråd med disse prinsippene skal politiske eierskapet utøves på en måte som sikrer at pålitelig, ansvarlig, borgernær og effektiv styring. Hvorvidt og hvordan dette gjøres i praksis, samt kommunepolitikernes oppfatning av hvor involvert de skal være i styringen av kommunaleide selskaper vil bli behandlet i de påfølgende kapitlene.

Men det er også en annen side ved den politiske dimensjonen av styringens innhold og formål. I en del tilfeller kan kommunaleide selskapers utvikling og drift komme i berøring med politiske hensyn i eierkommunen eller eierkommunene. Dette kan skje som følge av utviklingen i lokalsamfunnet eller regionen, fordi nye politiske hensyn er brakt på dagsorden, fordi endringer i selskapets strategi viser seg å ha politiske implikasjoner eller av andre grunner. De empiriske undersøkelsene har oppfanget flere slike tilfeller, og disse vil bli presentert og drøftet i kapittel 6.

### 3.7 Prinsipper for eierstyring

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at kommunal eierstyring har sammensatt formål og innhold. Alt i alt fremstår eierskapsstyringen i kommunale eller offentlig eide selskaper generelt som mer kompleks enn tilsvarende for privateide selskaper. Kommunale eiere må sikre etterfølgelse av et langt bredere spekter av lovpålagte bestemmelser enn det som er tilfelle for private eiere. Dessuten er målene for den kommunale eierstyringen mer sammensatt enn for den private, siden det i

mange tilfeller er andre formål enn avkastning som ligger bak opprettelsen av selskapet. Men det er også mange sider ved styringens formål og innhold som er felles for privat og kommunalt eide selskaper.

*Etter NIBRs oppfatning kan økt bevissthet rundt de ulike formål og hensyn som ligger bak styringen av de kommunaleide selskapene, bidra til økt forståelse for hvordan styringen skal foregå, hvordan rollefordelingen skal være og ikke minst hva som skiller de politiske aspektene ved eierstyringen fra andre aspekter.* I mange kommunale styringsdokumenter skiller det imidlertid ikke mellom de ulike formål og hensyn som styringen skal ivareta. Et illustrerende eksempel er de settene med prinsipper for eierstyring som mange kommuner har vedtatt. Slike prinsipper er et sentralt moment i flere kommuners eierskapspolitikk. Et viktig grunnlag for slike prinsipper er KS' 19 anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (KS 2011), som ble presentert i Tabell 3.2. Et eksempel på slike prinsipper for eierstyring finnes i Drammen kommunes eierskapsmelding. Disse er presentert i Tabell 3.3 nedenfor.



Tabell 3.3 *Prinsipper for eierstyring i Drammen kommune. Kilde: Drammen kommunes eiermelding (2012)*

<b>Prinsipper for eierstyring i Drammen kommune</b>
1. Det skal etableres utbytte og avkastningskrav for selskaper som opererer i et marked. For selskaper der det foreligger andre spesifikt definerte mål vil avkastningsforventinger erstattes av andre mål som eksempelvis effektivitetsmål.
2. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
3. Kommunen gir som eier klare, langsiktige mål for selskapene og foretakene gjennom selskapsvise eierstrategier. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
4. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon. Drammen kommune fremmer sine interesser overfor selskapene gjennom generalforsamling, representantskap og eiermøter.
5. Det skal tilstrebnes å benytte valgkomité for styreutnevnelser i aksjeselskap og interkommunale selskap. Styret skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets/foretakets egenart og kommunens formål med eierskapet.
6. Styrets godtgjøring skal være på moderat nivå, men fremme verdiskapningen i selskapene og fremstå som rimelig ut i fra styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og arbeidets kompleksitet. Leders lønnsnivå i selskap der kommunen er en betydelig eier skal ligge på et konkurransedyktig nivå, men ikke være lønnsledende.
7. Eierne skal likebehandles innen hver selskapsklasse. I selskaper med forskjellige selskapsklasser, skal rettigheter fremgå av vedtektene.
8. Kommunens eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling.
9. Det skal være åpenhet knyttet til Drammen kommunes eierskap og til selskapenes virksomhet.
10. Normene i Drammen kommunes etikkplakat skal ligge til grunn for den virksomhet som utøves i de selskap og foretak som kommunen har eierinteresser i.

Disse prinsippene illustrerer godt den sammensatte karakteren til kommunal eierstyring. De dekker forhold som kan knyttes til alle de tre kategoriene av formål og innhold i styringen. Disse kategoriene er ivaretagelse av lovpålagte bestemmelser, driftsmessige hensyn og politiske formål.

*Kategori 1:* Flere av prinsippene retter seg mot lovpålagte bestemmelser som gjelder både offentlig og privat eide selskaper, altså den første av disse kategoriene. Prinsipp 2 om kapitalstrukturen i selskapet ligger tett opp til aksjelovens § 3-4. Krav om forsvarlig egenkapital og likviditet, hvor det heter at «*Selskapet skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapets*». Siste ledd i prinsipp 3, om styrets ansvar, motsvarer § 6-12, hvor det heter at forvaltningen av selskapet hører under styret, og samme paragraf pålegger styret kontrollfunksjonen som trekkes fram i prinsipp 4. Prinsippet om eierstyring gjennom generalforsamlingen (også Drammen kommunes prinsipp 4) fastsettes i §5-1 i loven på samme måte som her. Prinsipp 7 om likebehandling gjelder alle selskaper etter aksjeloven, siden dette prinsippet er i tråd med likhetsgrunnsetningen i lovens §4-1 (1), hvor det heter at «*Alle aksjer gir lik rett i selskapets*».

Andre prinsipper motsvares ikke av bestemmelser i aksjeloven. Private eiere av aksjeselskap er ikke pålagt å sette avkastningskrav til sine selskaper (prinsipp 1), de er ikke pålagt å ha en eierstrategi (prinsipp 3) eller valgkomité (prinsipp 5) og det stilles ikke lovpålagte krav om styremedlemmenes kompetanse (prinsipp 5). Eier står etter aksjeloven fritt til å fastsette styregodtgjørelse og lederlønninger (prinsipp 6), det er ingen lovpålagte krav om samfunnsansvarlig drift (prinsipp 8) eller åpenhet (prinsipp 9) og man trenger ikke fastsette en egen etikkplakat, slik Drammen kommune har gjort (prinsipp 10).

*Kategori 2:* Mange av disse ikke lovpålagte prinsippene motsvares derimot av normene om god eierstyring, både de som gjelder private selskaper (OECD 2004, NUES 2012) og offentlig eide (OECD 2005, KS 2011). Dette gjelder særlig prinsippene som fastsetter at Drammen kommune skal ha en eierstrategi, en valgkomité til styret, kompetansekravene til styret, avgrensningen av godtgjørelser, samfunnsansvarlig forretningsdrift samt etiske retningslinjer er i tråd med KS' anbefalinger. Disse momentene ble plassert i den andre kategorien for styringens formål og innhold i Tabell 3.1, altså «driftsmessige hensyn».

I denne kategorien kommer også Drammen kommunes prinsipp 1 om å sette avkastningskrav til kommunens selskaper som opererer i et marked. Dette prinsippet kan delvis knyttes til EØS-regelen

mot offentlig støtte, delvis til ønsket om avkastning fra kommunens selskaper.

*Kategori 3:* Den tredje kategorien av formål og innhold i styringen, nemlig den politiske, dekkes mest direkte av det tredje prinsippet, jf. Tabell 3.3: *Kommunen gir som eier klare, langsiktige mål for selskapene og foretakene gjennom selskapsvise eierstrategier. Styret er ansvarlig for realisering av målene.* Prinsippene gir ingen begrensninger på hva slags mål kommunen kan søke å ivareta gjennom sine selskaper. Men prinsipp 3 har flere implikasjoner for *hvordan* disse målene skal ivaretas. Målene skal være klare, de skal ha en lang tidshorison, og de skal nedfelles i selskapsvise eierstrategier. Dette prinsippet skal dermed tolkes som en garanti mot kortsiktig eierstyring som ikke er nedfelt i styrende dokumenter for selskapet.

---

## 4 Virkemidler for eierstyring

### 4.1 Innledning

Det forrige kapittelet drøftet hvilket *formål og innhold* styringen av kommunaleide selskaper har. Dette er et viktig premiss for vurderingen av folkevalgt styring over kommunaleide selskaper. Vi skal senere argumentere for at god folkevalgt styring kan innebære at de tre kategoriene av styringsformål og innhold bør utøves på ulike måter, og gjennom ulike kanaler, for å samlet sett gi den beste folkevalgte styringen over disse delene av kommunens virksomhet.

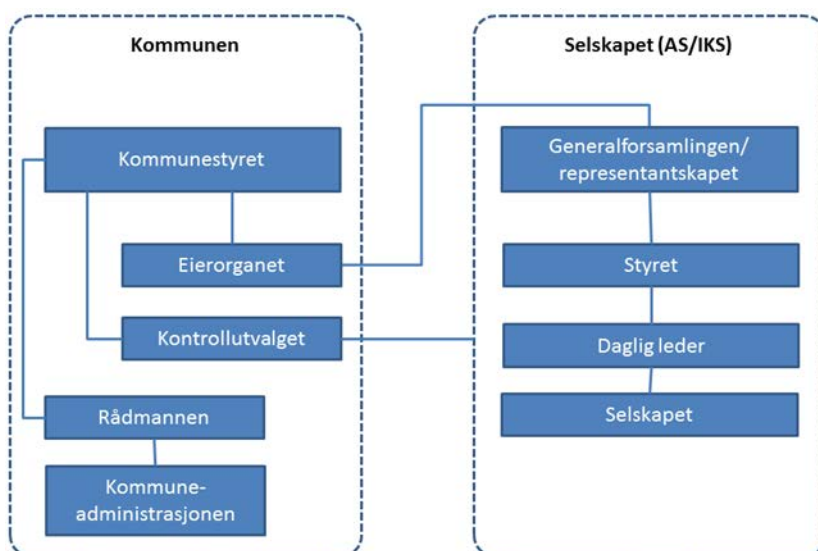
Kapittel 4 drøfter hvilke *virkemidler* kommunen som eier har, til å realisere disse formålene. Viktige sider av eierstyringen skjer allerede i *etableringen* av selskapet, siden dette legger grunnlaget for selskapets innretning og aktiviteter. Når selskapet er etablert, skjer eierstyringen gjennom et begrenset antall *arenaer*, og her er de regelmessige generalforsamlingene/representantskapsmøtene og de hyppigere eiermøtene sentrale. Eierstyringen skjer gjennom, eller støttes av, et antall ulike *dokumenter*, slik som vedtekter, eierskapsmeldinger, eierstrategier og annet. Siden styret er selskapets ledende organ på vegne av eierne i generalforsamling eller representantskapsmøte, knytter det seg flere viktige momenter til *styrets sammensetning og rolle* i den kommunale eierstyringen. Endelig kan *rådmannen og administrasjonen* spille en vesentlig rolle i den kommunale eierstyringen, selv om selskapene ligger utenfor rådmannens instruksjonslinje. *Spørsmålet er hvordan kommunene bruker disse virkemidlene, og om de kan vurderes som tilstrekkelige.*

Samlet sett gir etableringen, styringsarenaene, styringsdokumentene, styrets sammensetning og rolle, og rådmannens og kommuneadministrasjonens rolle, en ganske bred meny av virkemidler for den kommunale eierskapsstyringen. Dette kapittelet skal gå gjennom bruken av disse virkemidlene, slik dette fremkommer i dokumentstudiene og i surveyundersøkelsen.

Kapittelet vil presentere de enkelte virkemidlene, hvordan og hvor mye de brukes, og hvilke vurderinger som knytter seg til dem fra respondentenes og informantenes side.

Før dette gjøres, er det imidlertid nødvendig å drøfte noen overgripende sider ved den institusjonelle konteksten bruken av virkemidler foregår innenfor. Det er viktig å skille mellom *det enkelte selskaps* organisering og styring på den ene siden, og organiseringen og styringen av *det kommunale eierskapet* på den andre. Mens det første forholdet reguleres av aksjeloven, IKS-loven og de ulike normerende dokumentene for god selskapsstyring, er innretningen av det kommunale eierskapet i større grad noe som faller inn under det lokale selvstyret, og som dermed gir kommunene betydelige frihetsgrader. Det er likevel betydelig overlapp mellom de to sidene ved selskapsstyringen, og de må derfor sees i sammenheng.

Figur 4.1 *Eierstyring og selskapsstyring*



Hovedhensikten med den svært forenklede modellen i Figur 4.1 er å få frem at eierstyringen og selskapsstyringen er to forskjellige dimensjoner. Figuren presenterer viktige organer og forbindelser mellom dem, men er ikke ment å være uttømmende. For enkelhets skyld er ikke selskapets revisor, eventuell valgkomité til styret, folkevalgt styrerepresentasjon, bedriftsforsamling eller datterselskaper, rådmannens og kommuneadministrasjonens

støttefunksjon samt ordfører, formannskap og komiteer i kommunestyret tatt med.

Det Figur 4.1 viser, er at selskapsstyringen etter aksjeloven og IKS-loven (høyre side av modellen) skjer gjennom et hierarki, hvor daglig leder står til ansvar for styret, og hvor styret opptrer på vegne av eierne i generalforsamling eller representantskapsmøte. Dette ble beskrevet i avsnitt 3.3. Etter selskapslovgivningen og normene for god selskapsstyring, kan eieren bare instruere selskapet gjennom denne kanalen.

Når det gjelder eierstyringen (venstre side av modellen), viser Figur 4.1 at selskapene som selvstendige rettssubjekter ikke hører inn under rådmannens instruksjonsrett. Det er kommunens ledende organer, nemlig folkevalgt nivå, som utpeker «eierorganet» og utøver eierstyringen. Som vi skal se, er det imidlertid betydelig variasjon i hvordan kommunene organiserer denne funksjonen. Rådmannens formelle rolle er å understøtte kommunestyret og eierorganet, men fraværet i Figur 4.1 av en *instruksjonslinje* fra rådmannen til selskapene betyr ikke at det ikke er *kontakt* mellom disse to. Eierkontakten vil bli nærmere behandlet i avsnitt 4.3.2 på side 108.

Endelig gir kommuneloven kontrollutvalget en direkte linje til selskapet, og dette er også inntegnet i Figur 4.1.

Eierstyringen – altså relasjonen mellom venstre og høyre side i figuren – 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 av så vel informantene som av de ulike skriftlige kildene som er gjennomgått. Dette er den formen for eierstyring som aksjeloven og IKS-loven først og fremst legger opp til. Denne styringskanalen fremgår av den øverste av de to linjene mellom de to sidene i Figur 4.1. 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.

Ut over dette, har en del kommuner en *kunderelasjon* til noen av sine selskaper. Denne siste kategorien er ikke en kanal for eierstyring, men er en kanal som gjør det mulig for kommunen *som*

*kunde* å ha inngrep i selskapets virksomhet. Dette vil også bli drøftet nærmere i avsnitt 6.2.1.

Et svært sentralt poeng som vil bli understreket videre i rapporten, er at disse styringslinjene er ganske komplekse. 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. Omfanget av lovregulerende og normerende kilder er betydelig, jf. kapittel 3, og det vil ofte være godt grunnlag for å fastslå om en spesifikk styringsmessig praksis er i tråd med de ulike normene eller ikke. Samtidig er det betegnende i seg selv at det er utviklet en såpass stor mengde normerende dokumenter om «good governance» for både private og offentlige selskaper, som det fremkom i avsnitt 3.5.3 (se side 85ff). Når det er behov for slike anbefalinger, viser jo dette at selskapslovgivningen ikke oppleves som tilstrekkelig grunnlag for å fastslå hvordan aktørenes roller og relasjonene mellom dem ideelt sett skal fungere i hvert enkelt tilfelle. Og det er ikke overraskende at lokal praksis varierer mye, slik de påfølgende avsnittene vil vise. Det er heller ikke overraskende at undersøkelsene har identifisert mange forhold hvor det er uenighet om hvordan god eier- og selskapsstyring faktisk skal utføres.

Dermed er det heller ikke entydig klart hvordan de tre kategoriene av styringens formål og innhold (Tabell 3.1 på side 69) skal fordeles mellom aktørene i Figur 4.1. Noe tentativt kan hovedlinjene være som følger:

Kategori 1: Lovbestemmelsene som gjelder både offentlig og privat eide selskaper (avsnitt 3.3) retter seg mot alle aktører som er involvert i eierskaps- og selskapsstyringen. Lovbestemmelsene som bare gjelder offentlig eide selskaper (avsnitt 3.4) retter seg først og fremst mot kommunen som eier. Ikke minst er det kommunen som må passe på at reglene mot ulovlig støtte og reglene om offentlige anskaffelser etterleves.

Kategori 2: Ansvar for de delene av styringens formål og innhold som dreier seg om rent driftsmessige hensyn, ligger hos styret, og utøves gjennom daglig leder.

Kategori 3: De politiske sidene ved eierskapsstyringen skal ivaretas gjennom kommunens eierorgan.

Vi går nå videre med å presentere de viktigste virkemidlene for kommunal eierstyring, noe som vil gi grunnlag for å videreutvikle det forenklede bildet som gis i Figur 4.1.

## 4.2 Styring gjennom etableringen av selskapet

Mange av informantene har fremhevet at en av de viktigste sidene ved folkevalgt styring over de kommunaleide selskapene skjer ved selve etableringen av selskapene. Det er her selskapets formål og virksomhet fastsettes, og dette nedfelles i selskapets vedtekter og øvrige styrende dokumenter. Etableringen innebærer valg av selskapsform, og regulerer relasjonen mellom eierne, der det er flere enn én.

Det å opprette et selskap er et politisk valg som kan ha mange motiver. Flere av de folkevalgte informantene fremhevet at når man etablerer et selskap for en oppgave som tidligere ble utført av en etat, blir det enklere å stille de som utfører oppgaven til ansvar for resultatene som oppnås.

Videre er det fremholdt at det er mange økonomisk fordelaktige virkninger av å opprette et selskap. Aksjeselskaper kan ta opp egne lån, og dermed finansiere virksomhet i større grad enn det kommunen ellers kunne ha gjort. Dette ble blant annet framhevet av en ordfører i en kommune som er ført opp i ROBEK-registeret,<sup>24</sup> men også av et kommunestyremedlem som er styreleder i tre kommunaleide selskaper:

I forhold til et AS kan vi bare gå til banken og nesten få så mye penger vi vil. Museet hadde en betydelig lekkasje som led, fordi vedlikeholdet da dette var kommunalt var avhengig av de kommunale budsjettene. Som AS har en større handlingsfrihet når en kommer over visse terskelnivå på investering. Derfor mener jeg at det er bedre politisk styring og

---

<sup>24</sup> Register for betinget godkjenning og kontroll; kommuner med belastet økonomi som derfor er underlagt fylkesmannens kontroll- og godkjenningsregime.



handlingsrom gjennom et AS enn gjennom kommunal etat.

En annen folkevalgt påpekte, i tråd med dette, at når visse kulturelle funksjoner organiseres som et eget selskap, og ikke gjennom kulturetaten, kan man hente inn private sponsormidler.

Utskillelse av selskaper blir sett på som en egnet metode for å isolere kommersiell eller markedsrettet virksomhet fra den som ikke er det. Dette er relevant i tilfeller hvor man ønsker å konkurransesette en avgrenset del av kommunens virksomhet, men kan også være en strategi for å overholde EØS-regelen mot støtte av et selskap, jf. avsnitt 3.4.1 og 3.4.2.

En oppfatning flere av respondentene ga uttrykk for, er at det å etablere et selskap kan innebære å «profesjonalisere» en virksomhet. Selskaper – både AS og IKS – oppfattes dessuten av mange som en relevant måte å organisere virksomhet der kommuneinndelingen gjør det lite hensiktsmessig at hver kommune driver hver sin tjeneste.

Flere kommuner har gjort en klar vurdering av hvilke måleierskapet er ment å ivareta, og hvordan dette varierer mellom selskapene. Stavanger kommune skiller i sin eierskapsmelding (2013) mellom to hovedformer: Selskap med *forretningsmessige* mål, og selskap med *sektorpolitiske* mål (s. 15ff). For selskap med forretningsmessige mål, er målet for eierskapet de følgende:

- Bedriftsøkonomisk lønnsomhet
- Lav økonomisk risiko for eier
- Høy avkastning/utbytte/verdiskapning med henblikk på den investerte kapitalen

Det spesifiseres også at det kan legges opp til ulike strategier for avkastning. Selskaper i vekstfase kan ha behov for å holde overskudd tilbake i selskapet, noe som tilsier en *utviklings- og vekststrategi* med lavt utbytte. I andre tilfeller kan kommunen legge opp til en *høstingsstrategi* hvor det tas ut større utbytte (s. 16).

Selskaper med *sektorpolitiske mål* inkluderer de som utfører lovpålagte oppgaver eller tradisjonelle kommunale kjerneoppgaver, blant annet havnevesen, vann og avløp, arbeidsmarkedsbedrifter, kultur og næringsutvikling. Men eierskapsmeldingen sier lite

generelt om hvordan dette påvirker innholdet i den kommunale eierstyringen, ut over at den skal være langsiktig og at avkastningskravene skal begrenses (s. 16).

Stavanger kommune skiller også mellom *finansielt, direkte og indirekte eierskap* (s. 9). Det finansielle eierskapet dreier seg da om aksjefond hvor kommunen har plassert overskuddslikviditet. Det direkte eierskapet omfatter kommunens eierposter i AS, IKS og KF, mens det indirekte eierskapet omfatter datterselskaper og tilknyttede selskaper i et morkonsern.

Bergen kommune har valgt mer eksplisitte formuleringer om hvordan de ulike kategoriene av eierskap kan tilsi ulikt innhold i eierstyringen (Bergen kommune 2011)<sup>25</sup>. Kommunen skiller mellom *finansielt, politisk og samfunnsmessig formål* for selskapene. For selskapene med politisk formål heter det at:

Innenfor politisk formål defineres de bedrifter som kommunen er engasjert i utelukkende av politiske årsaker, og der en realisering av selskapenes formål vanskelig kan gjennomføres uten politiske prioriteringer og engasjement. (*Ibid.*, s. 8).

Det er verdt å legge merke til at kommunen *ikke* mener at finansielt eierskap ikke har politisk betydning, men at styringsbehovet i disse tilfellene skal utøves på en annen måte:

Selskaper med finansielt formål kan likevel ha virksomhet på områder av stor politisk betydning, men da ivaretas behovet for politisk styring gjennom ulike former for myndighetsutøvelse, bl.a. gjennom konsesjoner, og ikke gjennom eierskapet som sådan (*Ibid.*, s. 8).

Disse og andre formuleringer tilsier at kommunene etterstreber et samsvar mellom selskapets formål og innholdet i eierstyringen.

---

<sup>25</sup> Bergen kommunes melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak 2011

### 4.3 Styring gjennom ulike arenaer

Vi påpekte i avsnitt 4.1 at eierstyringen skjer gjennom to kanaler, nemlig gjennom selskapets styrende organer og regulære prosedyrer, og gjennom direkte kontakt med selskapet utenom generalforsamling eller representantskapsmøte. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan de kommunale informantene vurderer ulike sider ved disse to arenaene.

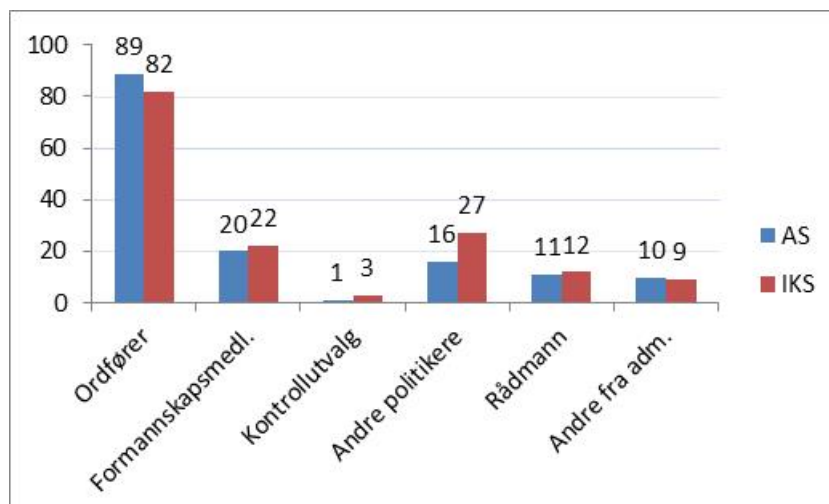
#### 4.3.1 Generalforsamling og representantskapsmøte

Generelt fremhevet informantene viktigheten av eierstyring gjennom selskapets styrende organer og regulære prosedyrer. Virkemidlene som ligger i den regulære styringslinjen er avgjørende viktige elementer i eierskapsstyringen. Dette omfatter opprettelse og nedleggelse av selskaper, valg av selskapsform, fastsettelse vedtekter og endringer av disse, avsetning av egenkapital, det å fastsette avkastningskrav og å vedta eierskapsstrategier for det enkelte selskap.

Kommunestyret kan imidlertid også involvere seg i eierskapspolitikken på andre måter. Ikke minst kan bystyret be om informasjon om selskapene, og ta opp til debatt konkrete saker som kommer opp knyttet til enkelte selskaper.

Generalforsamlingen og representantskapsmøtet er de årlige anledningene for utøvelse av denne formen for eierstyring. Dermed er det relevant å se hvordan kommunene legger opp disse arenaene. Et første spørsmål er hvem som representerer kommunen.

Figur 4.2 *Hvem representerer vanligvis kommunen på generalforsamling/representantskapsmøte i henholdsvis AS og IKS? Prosentandel som har oppgitt at ulike aktørtyper møter. N = 203.*



Vi ser av Figur 4.2 at ordfører i de fleste kommuner vanligvis møter både på generalforsamlinger (AS) og i representantskapsmøte (IKS). Det er ingen systematiske forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse, men det er en tendens til at det er noe mindre vanlig at ordfører møter i kommuner med mange selskap. Dette kan antakelig forklares med kapasitetsproblemer.

Det er ikke uvanlig at kommunene sender flere ulike aktørgrupper på generalforsamlingen. I Tabell 4.1 framgår det hvor mange ulike aktørgrupper som vanligvis er til stede. Det er de samme aktørgruppene som ligger til grunn for Figur 4.2 som inngår.

Tabell 4.1 *Representasjon i eierorganer. Hvor mange aktørgrupper er vanligvis representert. Prosent av kommuner*

Hvor mange av de ulike aktørgruppene som vanligvis møter	Generalforsamling (AS)	Representantskapsmøte (IKS)
0	3	5
1	64	53
2	20	25
3	9	15
4	3	2
5	1	1

Vi ser av Tabell 4.1 at mens det på generalforsamlingen i AS'er er vanligst at bare en aktørgruppe representert (64% av tilfellene), så er det i representantskapsmøter i IKS'er litt vanligere at flere aktørgrupper møter. I små kommuner er det noe vanligere at flere enn ordfører er representert.

Når bare ordfører deltar på generalforsamlingen fra kommunens side, blir det spesielt viktig å spørre om hvorvidt ordføreren forankrer sin deltagelse i andre deler av kommuneorganisasjonen. Det ble derfor spurt om hvem kommunens representant i eierorganet konsulterer før generalforsamling eller representantskapsmøte. Svarene fremgår av Tabell 4.2.

Tabell 4.2 *Hvem er det vanlig at kommunens representant i eierorganet konsulterer i forkant av møtet? Prosentandel som har oppgitt at det er svært eller nokså vanlig å konsultere ulike aktører. N = 193.*

Hvem er det vanlig at kommunens representant i eierorganet konsulterer i forkant av møtet?

Formannskapet	45
Kommunestyret	13
Andre politiske organ	5
Rådmann	62
Andre i administrasjonen	32
N = 203	

Det fremgår av Tabell 4.2 at rådmannen og formannskapet er de viktigste aktørene som konsulteres i forkant av møtene. Men det er påtagelig at formannskapet bare konsulteres i om lag halvparten av tilfellene. Rådmannen fremstår som det fremste kontaktpunktet i forkant, og kontakten mellom representanten i eierorganet og rådmannen er hyppigere enn med noen annen aktørgruppe. Likevel foregår altså om lag fire av ti generalforsamlinger eller representantskapsmøter uten at representanten i eierorganet har konsultert rådmannen i forkant. Som vi skal se senere i rapporten, kan dette innebære at kommunen ikke utnytter rådmannens og administrasjonens støttefunksjon til å holde oversikt over utviklingen i selskapet.

En relevant side ved kommunens politiske kontroll er koblingen mellom kommunens representant i eierorganet, og andre instanser i kommunen. Selskapslovgivningen åpner for at denne representanten kan *instrueres*, som er den sterkeste formen for kontroll. Dette er imidlertid ikke det vanlige mønsteret. I 19 prosent av kommunene blir kommunens representant instruert i hvordan han eller hun skal stemme i eierorganet. Det er vanligere at representanten er instruert i store kommuner (28 prosent av de

største kommunene) enn i små kommuner (12 prosent av kommunene med under 10.000 innbyggere).

I undersøkelsen ble det også spurt om hvordan representantene i eierorganet melder tilbake til kommunen, i etterkant av generalforsamling og representantskapsmøter. Dette er relevant for å vurdere i hvor stor grad andre deler av kommuneorganisasjonen holdes oppdatert på selskapene og eierstyringen, ut i fra det som har funnet sted på generalforsamlingen eller representantskapsmøtet. Dette fremgår av Tabell 4.3.

Tabell 4.3 *Hvem får tilbakemelding etter generalforsamling og representantskapsmøter? Prosentandel av kommuner som svarer ja. N = 193*

Er det praksis for at kommunens representant på generalforsamlingen/representantskapsmøtet rapporterer om utfallet av møtet til følgende aktører?

Formannskapet	55
Kommunestyret	30
Andre politiske organ	8
Rådmann/administrasjon	69

Det er interessant å legge merke til at kommunestyret i noe større grad får tilbakemelding i etterkant, enn de blir konsultert i forkant (jfr Tabell 4.2). Men dette kan innebære orienteringsaker som ikke nødvendigvis medfører stor tidsbruk. Rådmannen og formannskapet er de viktigste instansene for tilbakemelding.

Generelt kan man spørre hvordan generalforsamlingen og representantskapsmøtene fungerer som arenaer for eierstyring. I undersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere et sett av påstander om hvordan disse møtene kan vurderes. Resultatene fremgår av Tabell 4.4.

Tabell 4.4 *Påstander om generalforsamling og eierskapsmøter*

Påstander.	Prosent- andel som er enig (4 og 5)*	Gjennom- -snitt
1. Generalforsamlingene/ representantskapsmøtene fungerer som effektive møteplasser for eierne	41	3,30
2. Generalforsamlingene/ representantskapsmøtene fungerer først og fremst som arenaer for informasjon	41	3,13
3. Generalforsamlingene/ representantskapsmøtene fungerer som styringsarenaer for politikerne	37	3,14
4. Generalforsamlingene/ representantskapsmøtene er viktige arenaer for å drøfte selskapenes formål og eventuelt justere driften	54	3,48
5. Saksdokumentene er utførlige nok til at en kan ta stilling til sakene	60	3,63

\* Svaralternativene gikk fra 1 – Helt uenig til 5 – helt enig.

Det er ikke så store variasjoner mellom oppfatningene rundt disse påstandene, men visse mønstre avtegner seg. Det er færrest som er enig i at generalforsamlingene og representantskapsmøtene fungerer som *styringsarenaer* for politikerne, men et knapt flertall mener at de er viktige arenaer for å drøfte selskapenes formål og eventuelt justere driften. Men jevnt over viser Tabell 4.4 at disse møtene ikke tillegges overveldende betydning. Mange informanter fremholder at generalforsamlingene og representantskapsmøtene ofte kan være formaliteter, og ikke viktige anledninger for styring i seg selv.



Disse resultatene ble analysert for å undersøke om oppfatningene varierer etter kommunestørrelse eller antall selskaper kommunen er eier eller medeier av. Disse forklaringsvariablene ga imidlertid ikke statistisk betydelige utslag.

Samlet sett gir undersøkelsene dermed et bilde av generalforsamlinger og representantskapsmøter som viktige arenaer, som likevel i mange tilfeller ikke skal tillegges for mye vekt i seg selv. Det er oftest ordføreren som deltar som kommunens eneste representant. Rådmannen er hans viktigste kontaktpunkt både i for- og etterkant, og øvrige folkevalgte får vanligvis bare utfallet av møtet til orientering i etterkant. Disse møtene regnes heller ikke jevnt over som viktige styringsarenaer, selv om dette nok kan variere mellom de enkelte tilfellene.

#### 4.3.2 Direkte kontakt med selskapet

Den andre arenaen for eierstyring skjer gjennom direkte kontakt med selskapet utenom generalforsamling eller representantskapsmøte. Dette er en vanlig form for eierstyring, som forekommer i de fleste kommuner. Bruken av faste eiermøter framgår av Tabell 4.5

Tabell 4.5 *Eiermøter*

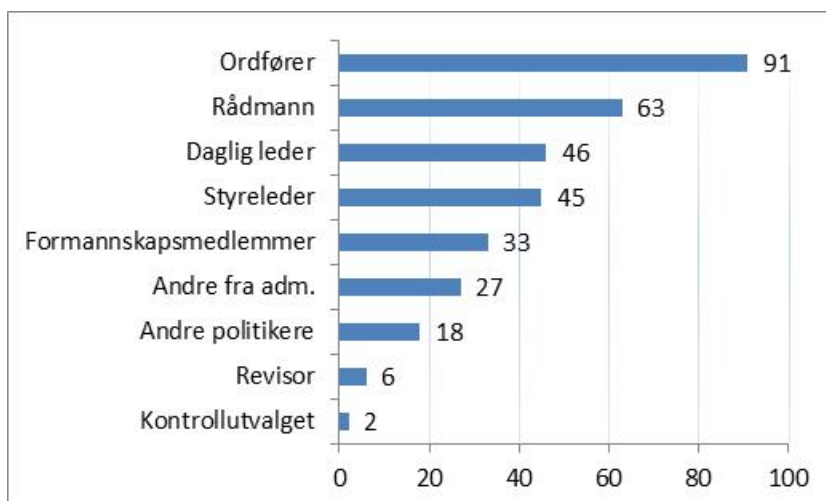
Gjennomføres faste eiermøter i tillegg til generalforsamling/representantskapsmøte?

Ja, for alle selskaper	18
Ja, for noen	59
Nei	19
Vet ikke	5

Som vi ser av Tabell 4.5 gjennomfører de fleste kommuner eiermøter i hvert fall for noen av selskapene. Sannsynligheten for å gjennomføre eiermøte øker naturlig nok med antall selskap, og det er også slik at det er flere store enn små kommuner som gjennomfører eiermøter.

Vi ba respondentene krysse av for hvilke aktørgrupper som vanligvis var representert på eiermøtene. Dette fremgår av Figur 4.3 nedenfor. Som for generalforsamling og representantskapsmøte ser vi at det er vanligst at ordfører er representert, men også rådmannen er vanligvis til stede.

Figur 4.3 *Kommunens representant på eiermøtene*

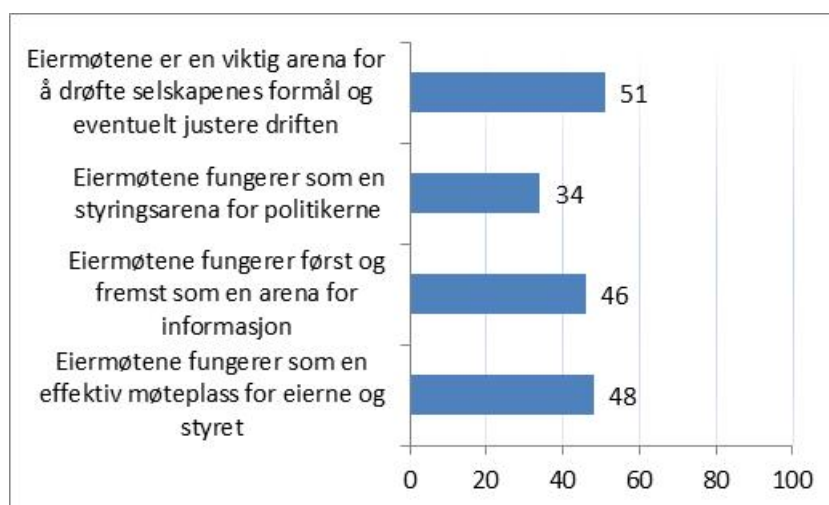


Det er litt bemerkelsesverdig at informantene (som i utgangspunktet er rådmenn) oppgir at selskapets ledelse bare er representert på eiermøtene i om lag halvparten av tilfellene. Dette kan tyde på at respondentene har lagt noe ulikt i begrepet «eiermøte».<sup>26</sup>

Respondentene ble bedt om å vurdere et antall påstander om hvordan de vurderer eiermøtene. Resultatene fremgår av Figur 4.4.

<sup>26</sup> Spørsmålsformuleringen var: «Hvem er vanligvis representert på eiermøtene?» Flere avkryssninger var mulig.

Figur 4.4 Prosentandel som er enig i påstander om eiermøter (4 og 5).



Eiermøtene ble vurdert som viktige arenaer for å drøfte selskapenes formål og som en effektiv møteplass for eiere og styret, av omtrent halvparten av kommunene. Dette er noen flere enn de som vurderte generalforsamling eller eierskapsmøte som viktige arenaer og effektive møteplasser. Som for vurderingen av generalforsamling og representantskapsmøte var det et skille mellom disse på den ene siden og de kommunene som opplever eiermøtene først og fremst som arenaer for informasjon, på den andre.

Samlet sett framgår det at eiermøter er en svært vanlig form, og det er bare et mindretall (19%) av kommunene som ikke avvikler slike møter i det hele tatt. Ordføreren og rådmannen er kommunens representant i de fleste tilfellene. Men disse møtene regnes ikke som en politisk styringsarena av de fleste respondentene. Dette kan skyldes spørsmålsformuleringen. Respondentene kan ha resonnet dit hen at det er generalforsamlingen eller representantskapsmøtet som er den korrekte arenaen for politisk styringsarena, noe som er i tråd med det som ellers fremkommer i avsnitt 4.1 i denne rapporten.

## 4.4 Styring gjennom dokumenter

### 4.4.1 Pålagte og valgfrie styringsdokumenter

En kategori av virkemidler for folkevalgt styring som ofte fremheves spesielt av informantene, er de mange typene av styringsdokumenter. Disse fyller ulike funksjoner i eier- og selskapsstyringen. Noen av dem er pålagt gjennom selskapslovgivningen eller andre lover, mens andre hører inn under det lokale selvstyret og er således opp til kommunen å velge å ta i bruk.

### 4.4.2 Eierstrategi og eierskapsmelding

Mange av de intervjuede pekte først på kommunens eierskapsmelding, når de fikk et åpent spørsmål om hva kommunens viktigste virkemiddel for folkevalgt styring er. Eierskapsmelding er ikke pålagt, men det å utarbeide og revidere en slik melding er den andre av KS 19 anbefalinger om god eierstyring (KS 2011, se side 88). Kommunenes eierskapsmeldinger har litt varierende format. De inneholder vanligvis en gjennomgang av alle kommunens eierposter, og har ofte en spesiell presentasjon av de viktigste selskapene. Det er også vanlig å inkludere en generell del om kommunens eierskapspolitikk og – organisering. Siden denne er mer utviklet i noen kommuner enn i andre, varierer disse fremstillingene mye.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvorvidt de hadde utviklet eierstrategi eller liknende. Dette fremgår av Tabell 4.6

Tabell 4.6 *Kommunale eierstrategier***Har kommunen utviklet en eierstrategi eller liknende som konkretiserer eiers forventninger til selskapene?**

Ja, har utviklet en slik strategi	58
En slik strategi er under arbeid	13
En slik strategi er planlagt utviklet	6
Nei	21
Vet ikke	2
Totalt. N = 223	100

Andelen som har utviklet en strategi øker jevnt med antall selskap. Blant kommunene som har 10 selskap eller flere har 78 prosent utviklet en slik strategi, mens bare 42 prosent av kommunene med ett selskap har utviklet en eierstrategi. Andelen øker også med kommunestørrelse, men her er ikke tendensen helt lineær, og når man lar kommunestørrelse og antall selskap inngå i samme analyse ser man at det er *antall selskap* som i størst grad kan forutsi hvorvidt kommunen har utviklet en strategi.

Med andre ord: Det er nesten like stor sjanse for at en liten kommune med mange selskaper har utviklet en slik strategi, som at en stor kommune med mange selskaper har gjort det. Denne analysen er imidlertid heftet med usikkerhet fordi korrelasjonen mellom kommunestørrelse og antall selskaper er så sterk.

Videre ble respondentene spurt om det var utarbeidet eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljen. Vi ser av Tabell 4.7 at om lag to tredjedeler av kommunene har utarbeidet en slik melding.

Tabell 4.7 *Kommunale eierskapsmeldinger***Er det utarbeidet en eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljen til kommunen?**

Ja	69
Nei	30
Vet ikke	1
Totalt. N = 222	100

Det framgår av Tabell 4.7 at om lag to av tre kommuner har utarbeidet en eierskapsmelding for kommunens samlede selskapsportefølje. Også andel kommuner som har utarbeidet eierskapsmelding stiger med økende kommunestørrelse og med antall selskaper. Blant minste kommunene har 55 prosent utarbeidet en slik melding, mens prosentandelen som har utarbeidet eierskapsmelding er 91 i de største kommunene. Blant kommuner med bare ett selskap har 61 prosent utarbeidet eierskapsmelding, og merkelig nok har færre, bare 46 prosent blant kommuner med to selskaper, utarbeidet en slik melding. Blant kommunene med flest selskaper har 82 prosent utarbeidet eierskapsmelding.

Kommunene som oppga at de hadde utarbeidet eierskapsmelding for den samlede selskapsporteføljen ble bedt om å angi hvor ofte en slik eierskapsmelding ble utarbeidet eller revidert. Som vi ser av Tabell 4.8 er det vanligst å revidere meldingen enten årlig eller en gang i valgperioden.

Tabell 4.8 *Revisjon av eierskapsmelding***Hvor ofte utarbeides eller revideres eierskapsmeldingen for den samlede selskapsporteføljen til kommunen?**

Årlig	34
Annethvert år	9
En gang i valgperioden	41
Sjeldnere	2
Revideres ikke reglemessig	12
Vet ikke	2
N = 153	100

Hele 96 prosent av de som utarbeider eierskapsmelding oppgir at denne blir behandlet av kommunestyret. Det er imidlertid uvanlig at selskapenes mål eller resultatkrav revideres som følge av kommunestyrets gjennomgang av meldingen. Tre fjerdedeler av kommunene oppgir at dette er uvanlig (nokså eller svært), hvilket indikerer at kommunestyret i de fleste kommuner blir forelagt eierskapsmeldingen som informasjon, men at fremleggelsen ikke er en viktig anledning for å utøve politisk styring.

#### 4.4.3 Vedtekter (AS) og selskapsavtale (IKS)

Etter aksjeloven er vedtektene en del av selskapets stiftelsesdokument (§2-1). Loven spesifiserer minstekrav til vedtektene, blant annet at de skal angi selskapets virksomhet (§2-2.3). Tilsvarende bestemmelser finnes om selskapsavtalen i IKS-loven (§4.3) Men som påpekt av KS (2011) er formålet ofte generelt definert. KS hevder også at de revideres i liten grad. Dette stemmer imidlertid ikke helt overens med resultatene fra surveyundersøkelsen.

Det understrekes gjerne at den innholdsmessige styringen først og fremst skal skje gjennom etableringen av selskapet, slik at den «innholdsmessige» styringen nedfelles i selskapets vedtekter. Et

eksempel på dette, er vedtektene for Bergen kino AS.<sup>27</sup> Her heter det at:

§ 2 Formål

Bedriftens formål er å levere et bredt tilbud av forestillinger basert på levende bilder til byens befolkning. Programmet skal ha høy kvalitet/bredde og tilbud til barn skal vektlegges. Bedriften skal dessuten drive kioskvirksomhet, salg av varer, eie og drift av fast eiendom, eie aksjer og andeler i andre selskaper med lignende formål, samt alt hva står i forbindelse hermed.

Bedriften skal videre yte tilskudd til virksomheter som bidrar til å utfylle bredden i filmtilbudet til byens befolkning, herunder en årlig filmfestival.

Kommunene ble spurt om det var utarbeidet selskapsavtale eller vedtekter for selskapene, og Tabell 4.9 viser at de fleste kommunene har utarbeidet slike, enten for alle selskapene eller for noen av dem. Det er usikkert hvordan dette resultatet skal tolkes, siden selskapsavtale eller vedtekter inngår i stiftelsen av AS og IKS.

Tabell 4.9 *Selskapsavtaler og vedtekter*

**Er det utarbeidet selskapsavtale eller vedtekter for selskapene?**

Ja, for alle	67
Ja, for noen	29
Nei, ikke for noen	2
Vet ikke	2
Total	100

De som hadde utarbeidet selskapsavtale eller vedtekter ble spurt om disse hadde vært revidert i innværende valgperiode, og 79

<sup>27</sup> Vedtatt 26/96-2001



prosent oppga at avtaler eller vedtekter hadde vært revidert for enten alle selskapene (6%) eller for noen av selskapene (73%).

Undersøkelsen viser også at selskapsavtalene og vedtektene ofte blir fremlagt for kommunestyret. Dette fremgår av Tabell 4.10.

Tabell 4.10 *Behandling i kommunestyret*

**Blir selskapsavtalen/vedtektene fremlagt for kommunestyret?**

Ja, for alle	57
Ja, for noen	32
Nei, ikke for noen	6
Vet ikke	4
Total, N = 196	100

#### 4.4.4 Avtaler og oppdragsbrev

Videre ble kommunene spurt om forslag til avtaler og oppdragsbrev ble fremlagt for kommunestyret eller et underutvalg. Dette er litt mindre vanlig, slik Tabell 4.11 viser.

Tabell 4.11 *Avtaler og oppdragsbrev*

**Blir forslag til avtaler og oppdragsbrev fremlagt for kommunestyret eller for et underutvalg (for eksempel formannskapet)?**

Ja, for alle	23
Ja, for noen	44
Nei, ikke for noen	21
Vet ikke	12
Total, N = 196	100

#### 4.4.5 Selskapsspesifikke eierstrategier

En annen anledning til å gi politiske styringssignaler til selskaper, er gjennom fastsettelse og revisjon av *selskapsspesifikke eierstrategier*.

Dette er kommunale dokumenter som viser hvilke mål og strategier som skal ligge til grunn for kommunens utøvelse av sitt eierskap overfor det enkelte selskap. De må dermed ikke forveksles med selskapenes egne strategidokumenter, som utformes av selskapene selv.

Det inngikk ikke i undersøkelsen hvor vanlig det er at kommunene fastsetter selskapsspesifikke eierstrategier. Informantene som ble intervjuet oppga i noen tilfeller at kommunen var i ferd med å få på plass slike strategier for alle selskapene sine, men at de største og viktigste selskapene har prioritet. I de mindre case-kommune var inntrykket av at dette styringsmiddelet er mindre utbredt enn i de større, men dette omfatter bare seks kommuner og kan ikke vektlegges for mye. Samlet sett er det interessant å vurdere de ulike styringsdokumentene opp mot hverandre. I undersøkelsen ble det sett nærmere på hvor mye kommunestyret involveres i forhold til eierskapsstrategien, selskapsspesifikke strategier og resultatkrav. Resultatene fremgår av Figur 4.6.

Figur 4.6 (side 119) viser at kommunestyret i betydelig grad involveres når slike dokumenter skal fastsettes. I om lag halvparten av tilfellene voterer kommunestyret over disse dokumentene, og det er sjelden at de i det hele tatt ikke legges frem for kommunestyret.

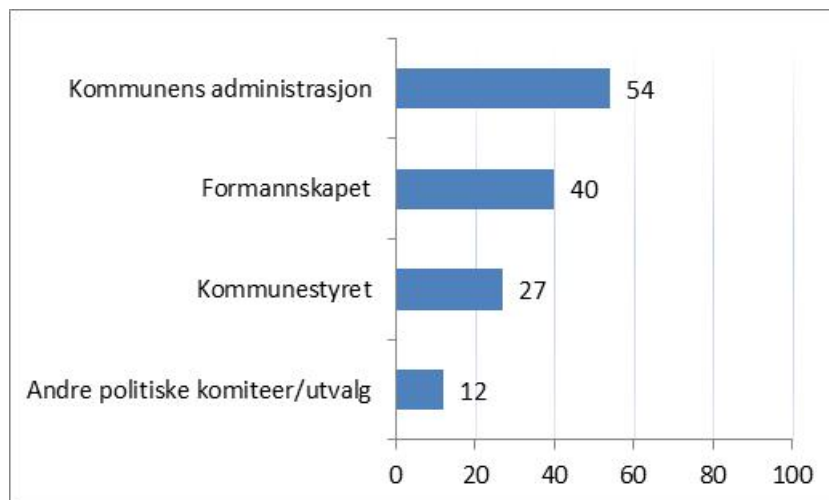
#### 4.4.6 Mål- og resultatkrav

Et virkemiddel for eierstyring er å fastsette mål- og resultatkrav for selskapene. Dette kan være et virkemiddel for politisk eierstyring, i det omfang dette legges til et folkevalgt organ. Men ikke alle kommuner benytter seg av denne muligheten.

I undersøkelsen ble det spurt om i hvilke fora selskapenes mål og resultatkrav vanligvis var gjenstand for diskusjon. I Figur 4.5 fremkommer prosentandelen som sier det er vanlig at mål og resultatkrav er gjenstand for diskusjon i ulike fora.

Figur 4.5 *Diskusjon av selskapenes mål- og resultatkrav*

På en skala fra 1 (belt uenig) til 5 (belt enig) hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Selskapenes mål og resultatkrav er gjenstand for diskusjon i..... Prosentandel som er enig (4 eller 5). N = 204.



Spørsmål om selskapenes mål og resultatkrav diskuteres i politiske fora et mindretall av kommunene. I majoriteten av kommunene gjenstand for diskusjon først og fremst i kommunens administrasjon.

#### 4.4.7 Delegasjonsreglementet

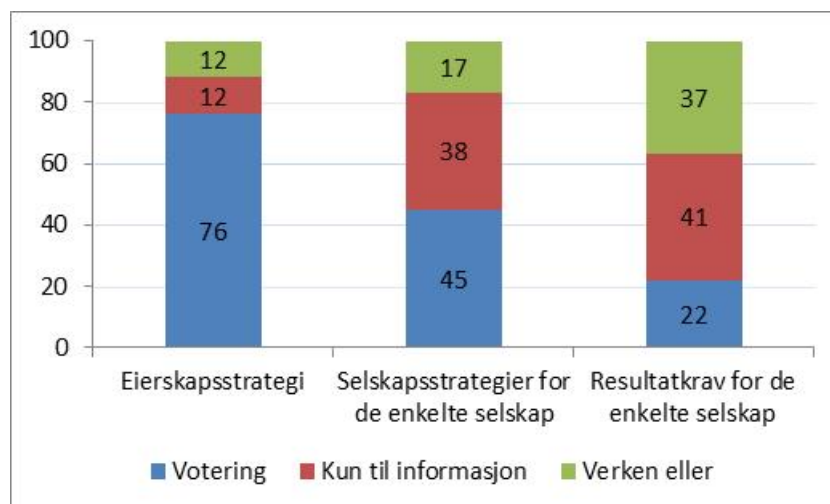
Respondentene ble spurt om de kommunaleide selskapene ble omtalt i kommunens delegasjonsreglement, og i så fall om denne delene av delegasjonsreglementet ble regelmessig revidert. I 32 prosent av kommunene var de kommunaleide selskapene omtalt i delegasjonsreglementet, mens 50 prosent av kommunene svarte at de ikke var omtalt. De øvrige 18 prosentene visste ikke. Omtrent alle kommunene som omtalte selskapene i delegasjonsreglementet oppga at de reviderte denne delen av delegasjonsreglementet regelmessig.

#### 4.4.8 Hvordan fastsettes styringsdokumentene?

Samlet sett er det interessant å vurdere de ulike styringsdokumentene opp mot hverandre. I undersøkelsen ble det sett nærmere på hvor mye kommunestyret involveres i forhold til

eierskapsstrategien, selskaps-spesifikke strategier og resultatkrav. Resultatene fremgår av Figur 4.6.

Figur 4.6 *Kryss av for hvorvidt følgende legges frem til votering eller kun til informasjon i kommunestyret. N = 171.*



Som det fremgår av Figur 4.6, er den politiske forankringen av eierskapsstrategien spesielt vektlagt. I tre av fire kommuner er dette et dokument som legges frem til votering i kommunestyret, og bar om lag en tiendel har dette som orienteringssak. Selskapsstrategier og resultatkrav er imidlertid i mindre grad gjenstand for politisk realitetsbehandling. Slik det også fremgikk av avsnitt 4.4.6, er resultatkrav først og fremst et administrativt anliggende, og noe kommunestyret først og fremst får til orientering. Dette er imidlertid saker hvor formannskapet ganske ofte involveres.

## 4.5 Styring gjennom selskapenes styrer

### 4.5.1 Innledning

Sammensetningen av styrene i AS og IKS er viktig for driften av selskapene og dermed et mulig innslagspunkt for politisk styring. Som vi skal komme nærmere inn på, er imidlertid spørsmålet om politisk representasjon i styrene omstridt, og dette var et tema informantene hadde mange synspunkter på.

Både aksjeloven og IKS-loven inneholder bestemmelser om oppnevningen av selskapets styre. Men disse bestemmelsene er prosedurale, og legger få eller ingen føringer på *hvem* som er valgbar. Det ble innført endringer i forvaltningslovens habilitetsbestemmelser (§6) som trådte i kraft 1. november 2011. Disse endringene presiserer at ingen kommunalt ansatt eller folkevalgt skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem der selskapene er fullt ut offentlig eide. Men dette gjelder altså behandlingen av saker i kommunestyret eller andre kommunale organer, noe som ikke i seg selv umuliggjør styrerepresentasjon.

Videre inneholder kommuneloven (§ 65 nr. 2) et forbud mot at «*Daglig leder, medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder*» kan være medlem av styret i kommunale foretak. Men dette gjelder altså ikke aksjeselskaper eller IKS.

OECD (2005) har ingen konkrete anbefalinger om politisk styrerepresentasjon. Men KS' 19 anbefalinger om kommunalt eierskap (KS 2011) fremholder som en «hovedregel» at politikerne ikke bør sitte i styrene i de kommunale / fylkeskommunale foretakene (s. 16). Det understrekes særlig at ledende politikere ikke bør ha slike roller. Dette begrunnes med at den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå ofte vil føre til habilitetsproblemer. Man frykter også at det skal skapes et inntrykk av rolleblanding som kan være til skade omdømmemessig. Men samtidig understreker anbefalingene at politisk deltagelse i styrene er *tiltatt*, og at politisk kompetanse i styrene kan være viktig.

Mange kommuner har folkevalgte styremedlemmer i selskapene de eier, men dette varierer sterkt. Noen kommuner har vedtatt å unngå dette fullstendig. Noen har vedtatt å unngå det generelt, men med unntak for visse kategorier av selskaper. For eksempel har en av case-kommunene vedtatt at det skal være folkevalgt representasjon i styrene for arbeidsmarkedsbedriftene, men ikke for de andre. Bakgrunnen var et ønske om å unngå habilitets- og interessekonflikter. Unntaket for arbeidsmarkedsbedriftene ble begrunnet i disse bedriftenes idealistiske mål, og gode erfaringer med å ha politikere i styrene for disse bedriftene.

I en del kommuner er det stor variasjonsbredde selskapene imellom. I en av case-kommunene oppnevnes styrene i noen selskaper av en valgkomite som tilhører selskapet, og da vil det ikke være politisk representasjon i styret. I andre tilfeller er det gruppelederne i bystyret som er valgkomite, og da kan styrene settes sammen slik at noen styrer har blandet politisk-eksternt styre, andre rent politisk. I to av case-kommunene ble styrevervene fordelt på linje med alle andre verv i kommunale styrer, råd og utvalg, som ledd av konstitueringen av nytt kommunestyre. Det er ikke uvanlig at de fleste styrevervene gis til representanter som tilhører posisjonen i bystyret, noe som ytterligere bidrar til politisk konsentrasjon rundt de mest innflytelsesrike folkevalgte.

I det følgende avsnittet skal en del resultater fra surveyundersøkelsen til alle kommuner gjennomgås, før observasjoner fra case-studiene vurderes nærmere i avsnitt 4.5.3.

#### 4.5.2 Funn fra surveyundersøkelsen

Et første spørsmål som ble stilt, er hvem som foreslår medlemmer til selskapenes styrer. Resultatene fremgår av Tabell 4.12.

Tabell 4.12 *Hvem foreslår medlemmer til styret? Prosentandel av kommuner som svarer at det er svært eller vanlig at følgende aktører/ aktørgrupper foreslår medlemmer til styret.*

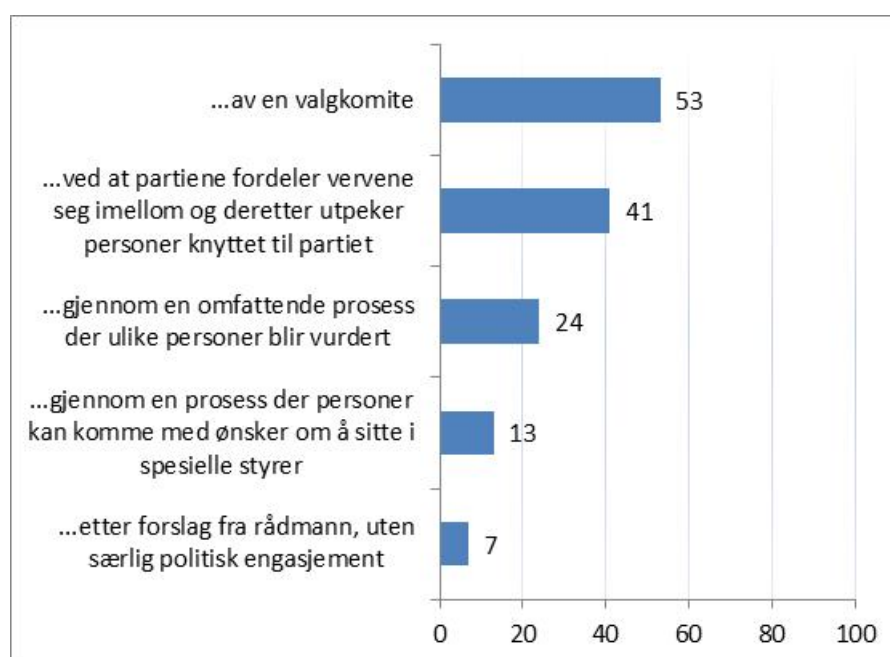
<b>Aktør(gruppe)</b>	<b>Prosentandel som svarer svært eller nokså vanlig. N = 182.</b>
Rådmann	19
Ordfører	71
Medlemmer av formannskapet	64
Valgkomité	67

Tabell 4.12 viser at det er svært vanlig at de folkevalgte involveres i å foreslå styremedlemmer i de kommunaleide selskapene. I om lag to av tre kommuner er ordfører og/eller formannschaftsmedlemmer involvert, men bare i om lag en av fem kommuner er det vanligvis rådmannen som foreslår navn. Det er nest mest vanlig at

medlemmene foreslås av en valgkomite. Denne komiteen vil ofte ha ordføreren og formannskapspolitikere som medlemmer, så disse svarkategoriene overlapper nok en del.

Respondentene ble videre bedt om å ta stilling til ulike påstander om hvordan rekrutteringsprosessen vanligvis forløper. Resultatene fremgår av Figur 4.7.

Figur 4.7 *Hvordan rekrutteres styremedlemmer? Prosentandel som svarer det er vanlig (4 og 5) at styremedlemmer rekrutteres på ulike måter. N = 182. Styremedlemmer rekrutteres vanligvis....*



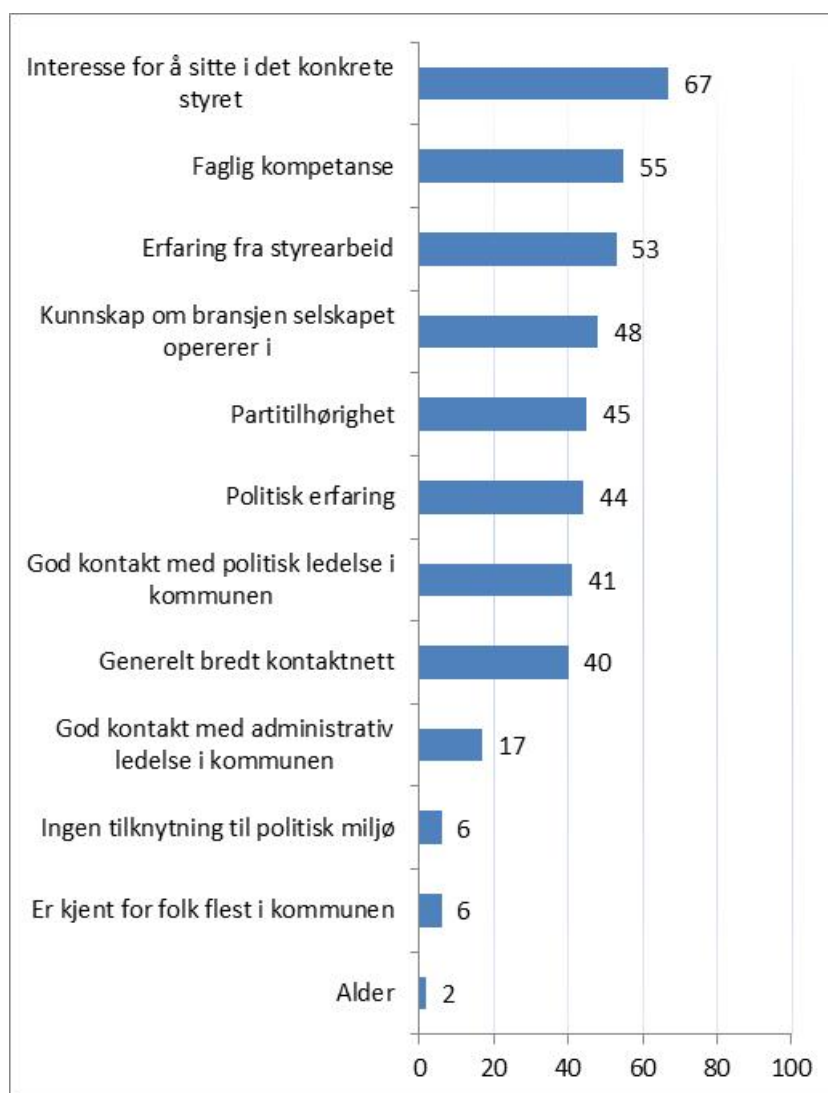
Figur 4.7 indikerer at rekruttering av styremedlemmer er en politisk preget prosess i mange kommuner. Det er bare 7% som oppgir at dette skjer administrativt og uten politisk engasjement. Derimot er det interessant at partifordeling av verv fremstår som en god del vanligere enn det å vurdere ulike personer etter en «omfattende prosess». Sett i sammenheng med observasjonen om politisk engasjement i det å foreslå styremedlemmer (jf Tabell 4.12) gir dette et inntrykk av at det å fastsette styrets sammensetning brukes aktivt som en del av den politiske eierstyringen i mange kommuner.

Det er ingen signifikante sammenhenger mellom rekrutteringsmåte og kommunestørrelse, men en nesten signifikant tendens til at rekruttering gjennom valgkomiteer er noe vanligere i kommuner med mange selskaper.

Når oppnevningen av styrerepresentanter har et såpass klart politisk preg i mange kommuner, er det interessant å spørre hvilken kompetanse man ser etter, når styrene skal bemannes. I undersøkelsen ble det spurt om hvor viktige ulike egenskaper ved kandidatene var for rekruttering til styreverv. Resultatene vises i Figur 4.8.



Figur 4.8 *Hvor stor betydning har følgende egenskaper når kommunen velger ut styremedlemmer. Andel som har svart at egenskapene har svært eller nokså stor betydning (4 og 5). N = 180*



*Interesse* fremheves som den viktigste egenskapen av disse respondentene. I Figur 4.8 er det først og fremst kompetanse og kunnskaper knyttet til selskapsstyring som fremheves, slik som faglig kompetanse, erfaring fra styrearbeid og bransjekunnskap. Mer utpreget «politiske» egenskaper, inkludert partitilhørighet, politisk erfaring og god kontakt med politisk ledelse, vektlegges i

mindre grad. Her er det igjen grunn til å minne om at respondentene i utgangspunktet er rådmenn, og det kan hende at de har tolket spørsmålet normativt heller enn deskriptivt. Det kan med andre hende at en del rådmenn mener at visse egenskaper *bør* legges til grunn, og har besvart spørsmålet ut i fra dette, heller enn å svare på hva som faktisk tillegges mest vekt i deres egen kommune.

Som vi skal komme nærmere inn på senere i avsnittet, anbefaler KS (nokså forsiktig) i sine retningslinjer at politikere ikke sitter i selskapenes styre. Denne anbefalingen tas i de fleste kommuner ikke til følge, som vi ser av Tabell 4.13.

Tabell 4.13 *Politisk representasjon i selskapenes styre*

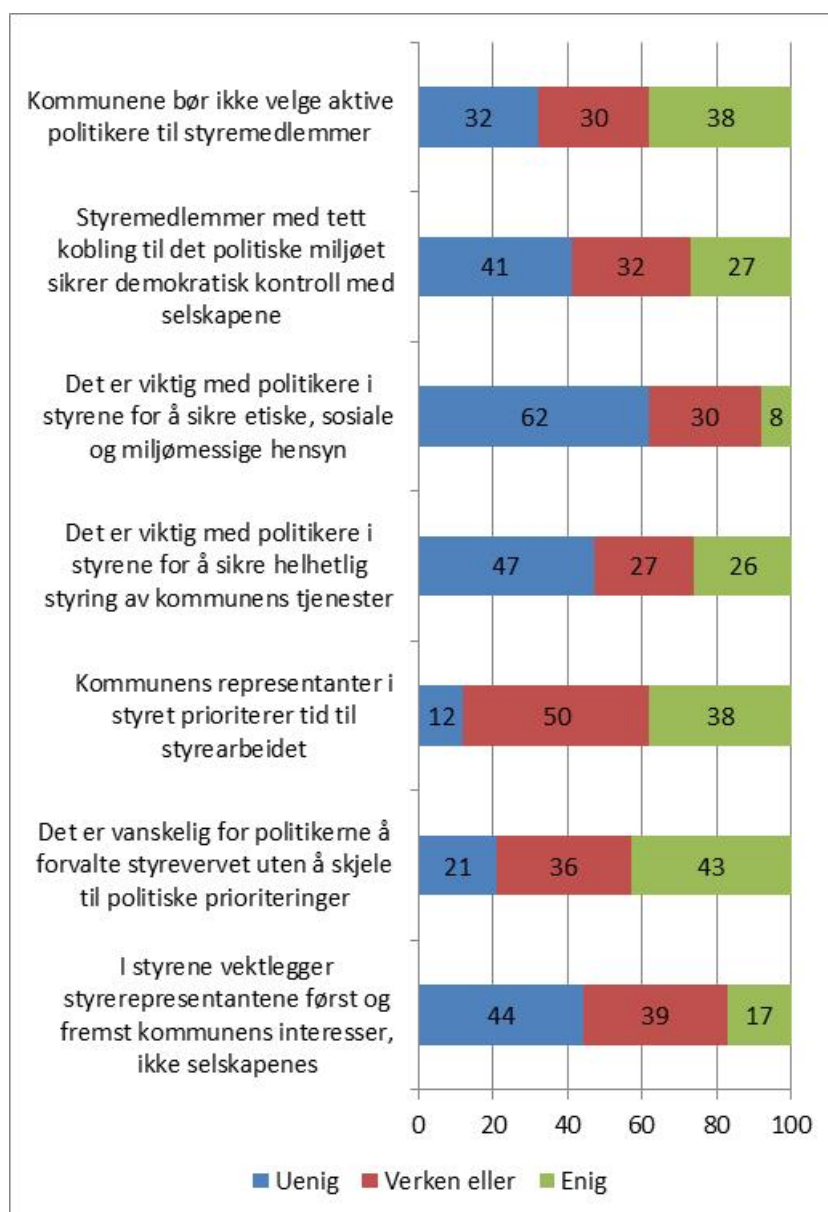
**Hvor vanlig er det at politikere er representert i styrene i de kommunale selskapene?**

Svært vanlig	53
Nokså vanlig	31
Nokså uvanlig	10
Svært uvanlig	5
Forekommer ikke	1
Total	100

I langt de fleste kommunene (84%) er det svært eller nokså vanlig at politikere er representert i styrene i de kommunale selskapene. Dette er et viktig funn, som viser at politisk styrerepresentasjon er en svært utbredt og betydelig del av eierstyringen i det store flertall av kommuner.

En statistisk analyse viser at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og tendensen til at politikere er representert i styrene. Politisk styrerepresentasjon er dermed like vanlig i større som i mindre kommuner.

Respondentene ble bedt om å vurdere ulike sider ved politisk styrerepresentasjon. Resultatene, som fremgår av Figur 4.9, viser at også rådmenn ser både positive og negative sider ved dette.

Figur 4.9 *Vurderinger av politisk styrerepresentasjon.* (N = 179)

Det er litt oppsiktsvekkende at så få mener at politisk styrerepresentasjon er viktig for å sikre ivaretagelse av det som ofte benevnes som samfunnsansvaret (jf avsnitt 3.5.3 på side 85). Bare 8% av respondentene er enige i dette, og et betydelig flertall er uenige (62%). Selv om dette er det klareste utslaget, viser Figur 4.9

at disse respondentene i overveiende grad er negative til politisk styrerepresentasjon. De fleste er *u*enige i at politisk styrerepresentasjon sikrer demokratisk kontroll og helhetlig styring.

Samtidig som bare et mindretall er direkte uenige i at de folkevalgte prioriterer tid til styrearbeidet, og ganske få mener at kommunepolitikerne først og fremst er opptatt av å fremme kommunens interesser og ikke selskapets interesser, er det mange som mener at kommunepolitikerne har vondt for å legge fra seg politiske prioriteringer når de kommer inn i styrerommet.

Samlet sett er respondentene likevel usikre på om politisk styrerepresentasjon er veien å gå eller ikke. Den største gruppen (38%) er enige i at kommunen ikke bør velge aktive politikere til styremedlemmer, men det er samtidig om lag en tredjedel som er uenige i dette.

Disse observasjonene er spesielt interessante når de sees i sammenheng med den *faktiske* utbredelsen av politisk styrerepresentasjon, jf Tabell 4.13 på side 125. Det store flertall av kommunene bruker politisk styrerepresentasjon, selv om den administrative ledelsen har sterke reservasjoner mot dette. Dette kan forstås på bakgrunn av at selskapene ligger utenfor rådmannens instruksjonsrett, og at eierskapet sorterer direkte under de folkevalgte. Dermed er det åpenbart politiske preferanser som er lagt til grunn for dette valget.

Politisk styrerepresentasjon er imidlertid ikke det eneste politiske virkemiddelet en kommune har, for å påvirke den løpende styringen av et selskap. Den som eier et selskap har anledning til å instruere styret, siden styret opptre på vegne av eierne. En annen side ved saken, er hvor mye et styre er villig til å akseptere av direkte instruksjon før man velger å stille sin plass til disposisjon. Men undersøkelsen viser at det ikke er uvanlig at kommunens eierorgan gir instruksjoner til styret på generalforsamling, representantskapsmøter eller eiermøter. Dette fremgår av Tabell 4.14.

Tabell 4.14 *Instruksjoner til styret*

**I hvor stor grad gir kommunens eierorgan instruksjer til styret på generalforsamling/representantskapsmøter eller eiermøter?**

	Innbyggertall				Totalt
	Under 5000	5-10.000	10-20.000	20.000 eller flere	
Ofte	5	0	6	10	5
Av og til	46	49	50	69	52
Sjelden eller aldri	49	51	44	21	43
Totalt. N = 203	100	100	100	100	100

Om lag halvparten av kommunene oppgir altså at slike instruksjer gis «av og til». Tendensen til at kommunens eierorgan gir instruksjer til styret på generalforsamling/representantskapsmøter eller eier møter viser seg å øke med kommunestørrelse, slik at større kommuner noe oftere gir instruksjoner til styret enn de mindre. Det er uvisst hvorfor dette er tilfelle.

#### 4.5.3 Informantenes vurderinger

Mange informanter fremhever at eierkommunen(e)s rett til å oppnevne styret i selskapene er et avgjørende viktig virkemiddel i eierstyringen. Det er styret som har den tetteste relasjonen til daglig leder og til selskapets løpende virksomhet. Alle viktige spørsmål knyttet til selskapets virksomhet skal behandles i styret, og styret har et særskilt ansvar for å holdes orientert om utviklingen i driften også i perioden mellom årsberetningene.

Spørsmålet om styrets sammensetning og relasjonen mellom eierkommune og styre har mange sider ved seg. Som drøftet tidligere, organiseres prosessene for styreoppnevning ganske ulikt

kommunene imellom, og et viktig spørsmål handler om folkevalgt representasjon i styrene. Her gir informantene uttrykk for svært ulike oppfatninger.

De viktigste argumentene som anføres *i favor* av folkevalgt representasjon i styrene er de følgende:

- Det fremholdes at styrene har behov for sammensatt kompetanse, og her inngår politisk kompetanse. Et eksempel som det ble vist til, handlet om byggingen av et nytt parkeringshus i case-byen. Her hadde kommunen lagt vekt på å få en sammensetning av styret hvor medlemmer med byggkompetanse og trafikkrelatert kompetanse satt sammen med folkevalgte. Alt i alt opplevde kommunens politiske ledelse at man dermed kan gjennomføre et godt prosjekt og samtidig ha politisk kontroll.
- Flere av de intervjuede fremhever at de folkevalgte er folkets representanter, og skal ha kontrollen. En informant uttrykte dette slik: *«Jeg tror det er bra å ha folkevalgte inne i styrer, ikke bare overlatt til profesjonelle. Forankring i byens befolkning. Profesjonelle tar andre hensyn, for eksempel rene bedriftsøkonomiske hensyn»*. En annen informant bemerket, tilsvarende, at *«Det er politikernes ansvar å ivareta samfunnsansvaret og politiske formål med selskapet, der dette finnes.»*
- En ordfører framholdt at folkevalgt styrerepresentasjon gjør at partikanalen blir et kontaktledd mellom selskapene og den politiske ledelsen i kommunen: *«Og så har det mye å si hvor sentrale de politikerne i styrene er. Har du mange sentrale politikere i styrene vil jo de sørge for info tilbake. Dette er utfordring med eksterne medlemmer. Du mister kontrollen. Har jeg en person fra mitt parti i et styre, vil den personen ta opp ting.»* Her innvendte imidlertid en informant som representerer opposisjonen i samme kommune at det er det største partiet som tar de fleste styrevervene, og at resultatet blir at opposisjonen får tilsvarende *dårligere* mulighet til å holde tritt med selskapene.

De viktigste argumentene som anføres *mot* folkevalgt representasjon er de følgende:

- Flere informanter både blant ordførere og rådmenn fremhevet at det å ha muligheten til å kunne kaste styret er en svært viktig del av eierstyringen. Dette er problematisk når styremedlemmene er folkevalgte. En ordfører uttrykte dette slik: *«Det viktigste ved et styre er å kunne kaste det på dagen. Men styremedlemmene får «diplomatsk immunitet» og kan ikke kastes.»*
- Spørsmålet om styremedlemmenes kompetanse er et sentralt moment, og flere informanter la vekt på at folkevalgt styrerepresentasjon fort kan komme på tvers av dette, siden andre hensyn blir viktigere: *«Når valgkomiteen fordeler styrevervene politisk, blir det «politisk kjøttvekt» og ikke kompetanse som blir utslagsgivende.»*
- En informant mente at folkevalgte som får en plass i styret for et selskap kan stå i fare for å opparbeide seg for stor lojalitet til selskapet: *«De politiske styremedlemmene blir selskapets representant i kommunestyret, ikke kommunens representant i selskapets styre.»*
- Et gjentagende argument mot folkevalgt styrerepresentasjon er at folkevalgte ikke forstår styrerollen. Et utslag av dette, er at man opptrer som partipolitikere i styret, ikke som representanter for eierkommunen og dennes vedtatte politikk. Et beslektet men mer generelt utslag, er at folkevalgte styremedlemmer tar med seg en politisk beslutningslogikk inn i styret, noe som medfører at selskapet ikke kan drives på normale forretningsmessige vilkår.
- Case-studiene gir eksempler på IKS og deleide AS hvor folkevalgte styremedlemmer tar med seg uenigheter kommunene imellom inn i selskapsstyret. Dette forsurer styrearbeidet, og ødelegger evnen til enhetlige signaler fra styre til daglig leder. Det blir også lange prosesser når alle må være enige.
- Etter gjeldende regler må kommunestyrerepresentanter tre tilbake når kommunestyret behandler saker som omhandler et selskap hvor man selv sitter i styret. Ikke minst fremtredende politikere anførte dette som en grunn til at de *ikke* ønsket å inneha styreverv, selv om kommunens eierstrategi åpner for dette.

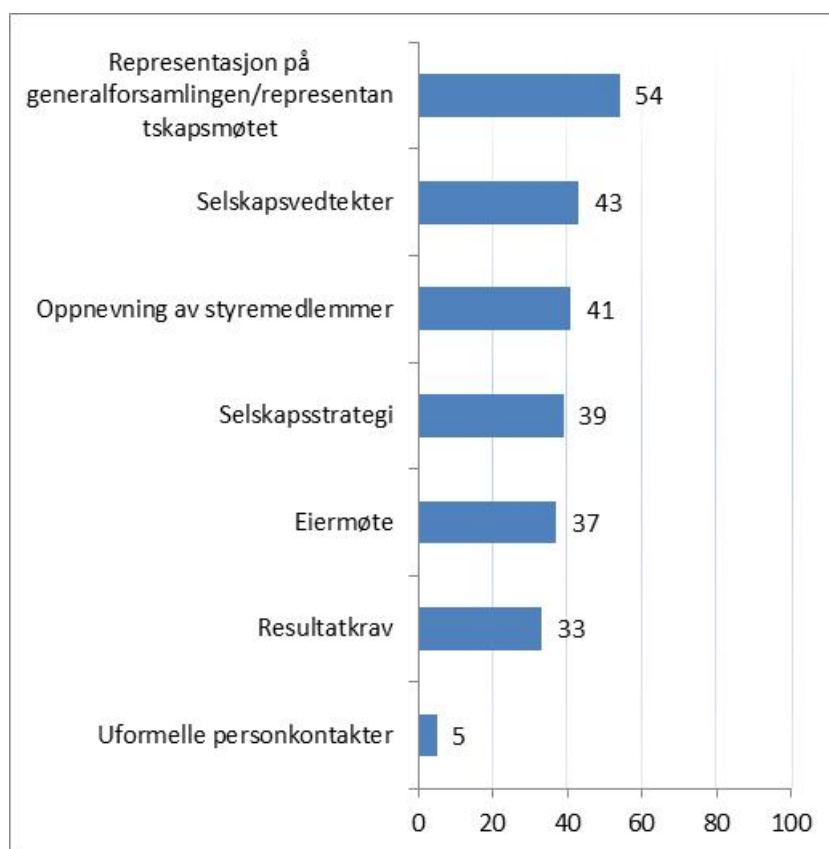
Som presentert ovenfor, har langt de fleste av kommunene folkevalgte i selskapenes styrer. De av informantene som var i favør av denne ordningen, gir altså til kjenne oppfatninger om at det finnes en spesifikt politisk kompetanse hos de folkevalgte, og at denne bør inngå i styrenes samlede kompetanse. Dette dreier seg delvis om at de folkevalgte vil legge vekt på "politiske" og "samfunnsmessige" premisser. Men det er også oppfatninger om at politikere bør inngå i styrene fordi de både representerer befolkningen og fordi dette gir bedre kontakt mellom selskapene og den politiske kommuneledelsen. En del informanter opplever altså at folkevalgte i styrene bidrar til en slags integrasjon av kommunepolitikken, som kan motvirke mulig fragmentering som følge av at oppgaver flyttes ut av kommuneorganisasjonen og over i selvstendige selskaper. Men det er påtagelig at respondentene i survey-undersøkelsen, som i utgangspunktet er rådmenn, jevnt over er uenige i disse vurderingene.

Det er likevel en overvekt av synspunkter som går *imot* folkevalgt styrerepresentasjon også blant informantene i case-studiene. Ideen om at politikere i styrene skaper integrasjon av eierstyringen motsvares av en oppfatning om at integrasjonen kan bli for tett - ved at man mister det viktige virkemiddelet det er å kunne kaste styret. Oppfatningen om viktigheten av "politisk kompetanse" i styret motsvares av en oppfatning om at styremedlemmene bringer partipolitiske identiteter og interkommunale politiske skillelinjer inn i styrerommet, og gjør denne arenaen om til en ny politisk strids- og markeringsarena.

#### 4.6 Hvor viktige er de ulike virkemidlene?

Respondentene ble bedt om å angi hvor viktige de syntes de ulike redskapene for å styre kommunaleide selskaper var. Resultatene presenteres i Figur 4.10.



Figur 4.10 *Vurderinger av viktigheten av ulike virkemidler i eierstyringen*

I lys av resultatene som er presentert ovenfor, kan det hende at disse resultatene bør tolkes i lys av respondentenes oppfatninger om hvordan eierstyringen ideelt sett *bør* foregå. Som vi så i avsnitt 4.3.1 på side 102, tillegges ikke generalforsamlingen alltid avgjørende betydning som styringsarena. Men etter loven er dette den riktige og viktigste arenaen for politisk eierstyring.

For de øvrige virkemidlene er det små variasjoner, men det er interessant at uformelle personkontakter vurderes som svært uviktige. Dette kan igjen skyldes at respondentene har besvart spørsmålet i tråd med normative oppfatninger.

Det er ingen variasjon mellom kommuner av ulik størrelse med hensyn til hvilke styringsvirkemidler de anser som viktige. Det er imidlertid en tendens til at kommuner med mange selskaper oppgir virkemidler generelt som viktigere. Dette kan indikere at de har en

større bevissthet om behovet for styring eller at de opplever et større behov for styring.’

#### 4.7 Spesielt om EØS og EU-reglene

I avsnitt 3.4 ble noen sider ved EØS-reglene om offentlig støtte til foretak, og EU-reglene om offentlige anskaffelser gjennomgått. I surveyundersøkelsen ble det inkludert et antall spørsmål om hvordan kommunene forholder seg til disse bestemmelsene. Dette avsnittet presenterer resultatene fra denne delen av undersøkelsen.

Respondentene ble stilt følgende spørsmål: Har kommunen gjort noe av det følgende for å ivareta EØS-reglene mot kryss-subsidiering/ulovlig offentlig støtte til foretak? Andelen som oppgir at følgende tiltak er gjort er oppgitt i Tabell 4.15.

Tabell 4.15 *Tiltak gjennomført for å ivareta EØS-reglene om offentlig støtte til foretak*

<b>Tiltak</b>	<b>Prosent</b>
Utskillelse av virksomhet i eget selskap	24
Innføring av regnskapsmessig skille mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet	30
Fastsettelse av avkastningskrav til selskapet	14
Avståelse fra overføringer til selskapet	13

Dette viser at EØS-reglene om offentlig støtte har fått betydelige virkninger i kommunesektoren. I en fjerdedel av kommunene har reglene ført til at virksomhet har blitt skilt ut som eget selskap. Innføring av regnskapsmessig skille mellom kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet er den vanligste konsekvensen.

Tendensen til å gjøre følgende tiltak for å ivareta EØS-reglene øker med antall selskap kommunen har. Tendensen til å innføre regnskapsmessig skille mellom kommersiell og ikke-kommersiell aktivitet samt fastsettelse av avkastningskrav til selskapet er dessuten større i store enn i små kommuner.

Det ble videre spurt om et antall andre tiltak kommunene kan iverksette for å ivareta EØS-reglene. Resultatene fremgår av Tabell 4.16.

Tabell 4.16 *Konkrete tilfeller hvor kommunen har endret praksis på en eller flere av de følgende måtene, for å sikre seg mot brudd på EØS-reglene*

<b>Tiltak</b>	<b>Prosent</b>
Endret redusert husleie til markedsleie	17
Beregnet markedsmessige vilkår for fellestjenester som tidligere var subsidierte	14
Satt krav om avkastning for å yte lånegarantier	7
Innført eiendomsskatt for kommunale selskaper som tidligere var fritatt	6
Innført krav om kommunale selskap/virksomheter som deltar i anbudskonkurranser skal legge inn normal avkastning i anbudet	5

Selv om et betydelig antall kommuner oppgir å ha iverksatt disse tiltakene, kan det hende at de er relevante for flere. Antall tilfeller øker med antall selskaper i kommunen, og den er også noe større i store enn i små kommuner. Dette kan være en konsekvens av at antallet selskaper er større i store kommuner.

Videre ble respondentene spurt om hvordan kommunen forholder seg til EU-reglene om offentlige anbud. Dette spørsmålet retter seg mot de såkalte kontroll- og aktivitetskriteriene, som ble drøftet i 3.4.2 på side 75. Dette er kriterier som må være tilfredsstillende for at en kommune skal kunne tildele oppdrag til eget selskap uten å lyse det ut på anbud. Kontrollkriteriet innebærer at eierkommunen(e) må ha avgjørende innflytelse over strategiske målsetninger og viktige beslutninger i oppdragstakers virksomhet. Aktivitetskriteriet er spesifisert slik at mer enn 80% av oppdragstagers aktivitet må skje på oppdrag fra eierkommunen(e).

Spørsmålet som ble stilt, er det følgende: EUs regler om offentlige anskaffelser setter visse krav for at kommunen skal kunne tildele

oppdrag til eget selskap uten å lyse det ut på anbud. Hva av det følgende har kommunen gjort?

Flere svar var mulig. Svarene presenteres i Tabell 4.17.

Tabell 4.17 *Tiltak for å tilfredsstille kontroll- og aktivitetskriteriene i EU-reglene*

<b>Tiltak</b>	<b>Prosent av kommuner</b>
Kommunen har sikret at minst 80% av selskapets aktiviteter utføres som oppdrag fra kommunen(e)	33
Kommunen har oppnevnt politiske representanter i styret for å demonstrere avgjørende myndighet over strategiske mål og viktige beslutninger i selskapet	11
Kommunen har gjennomført andre tiltak	12

Når det gjelder det første tiltaket øker tendensen til å gjøre dette med økende kommunestørrelse og med økende antall selskaper.

## 5 Forutsetninger for folkevalgt eierstyring

### 5.1 Innledning

Det forrige kapittelet drøftet ulike virkemidler som inngår i den kommunale eierstyringen. Dette inkluderte etableringen av selskapet, viktige arenaer og styringsdokumenter, styrets sammensetning og rolle, og rådmannens og administrasjonens støttefunksjon. I dette kapittelet går vi videre med å vurdere hvilke *forutsetninger* som ligger til grunn for utøvelsen av styringen, og hvordan de kommunale informantene vurderer eierstyringen innenfor disse.

En første forutsetning for å utøve god eierstyring, er tilgang til relevant og tilstrekkelig *informasjon* om virksomhetene. Videre har tidligere kapitler vist noe av utfordringen som ligger i å forstå selskapsorganiseringen og de forholdsvis komplekse prosedyrene og systemene for rollefordeling denne er preget av. Dermed er de folkevalgtes *kompetanse* en viktig forutsetning. Folkevalgt styring er også et spørsmål hvilke måter kommunene går frem for å sikre ivaretagelse av *etikk*, og om rutiner og midler for *kontroll*. Avslutningsvis vil vi presentere noen observasjoner om betingelsene for folkevalgt styring og kontroll mer overordnet.

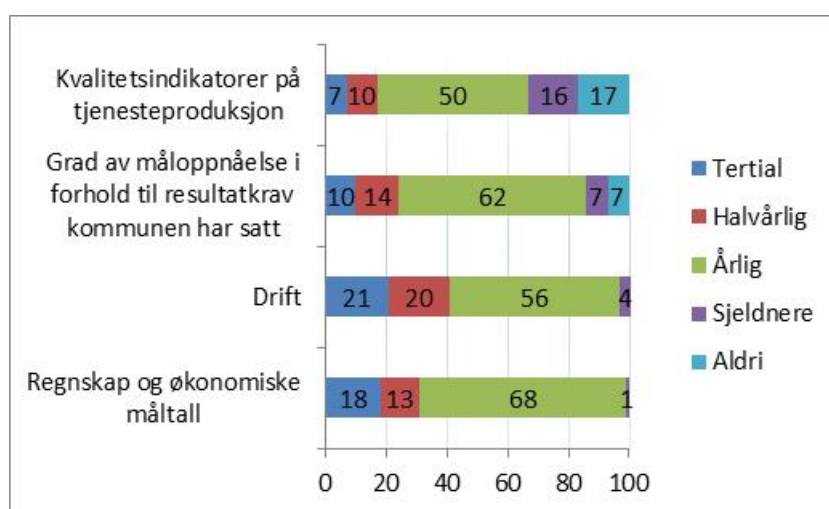
### 5.2 Informasjon og åpenhet

Konsekvenser av selskapsorganisering for informasjon og åpenhet er spesielt relevant i en undersøkelse av demokratisk, folkevalgt styring. Som vist i avsnitt 3.4.5 på side 79, gjelder ikke offentlighetslovens bestemmelser for konkurranseutsatte selskaper, men flere av de kommunale eierskapsmeldingene tar for seg spørsmålet om innsyn i kommunaleide selskaper. I flere tilfeller

henstilles det til å praktisere offentlighetslovens bestemmelser om *merinnsyn*, selv der selskapet er unntatt fra offentlighetslovens bestemmelser. Dette innebærer da at selskapet offentliggjør mer informasjon om sin virksomhet enn det som er lovpålagt.

Svarene fra den landsomfattende spørreundersøkelsen viser at ulike typer informasjon fra selskapene i de fleste kommuner rapporteres med jevne mellomrom. Figur 5.1 viser hvor ofte ulike typer informasjon ble fremlagt for kommunen. Respondentene har ikke svart generelt for alle selskapene i kommunen, men har svart for det selskapet de kjenner best.

Figur 5.1 *Hvor ofte rapporterer selskapet ulike typer informasjon til kommunen? Prosent. N = 182*

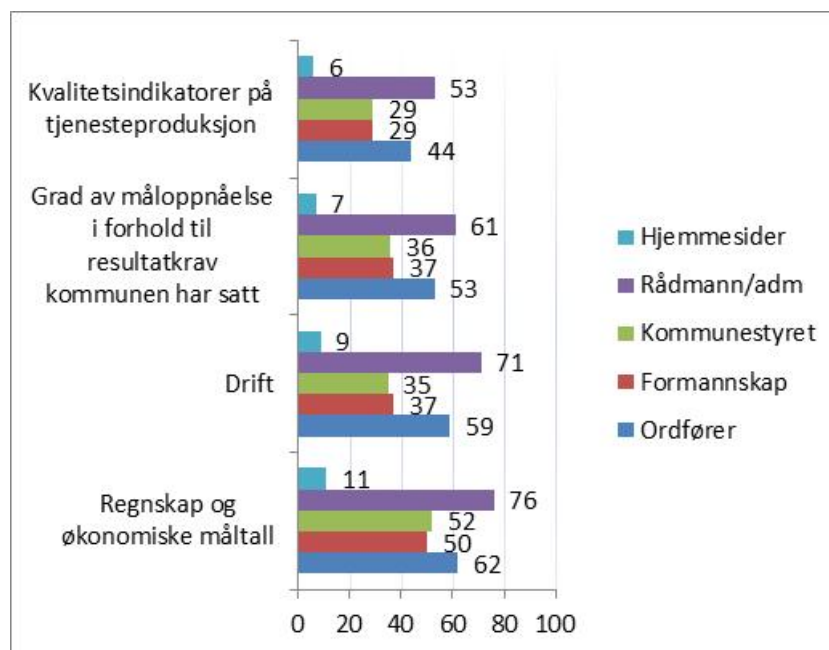


Vi ser av Figur 5.1 at majoriteten av kommunene årlig eller oftere rapporterer regnskap og økonomiske måltall, informasjon om drift, grad av måloppnåelse og kvalitetsindikatorer. Sistnevnte type informasjon rapporteres noe sjeldnere enn de andre, og sytten prosent av kommunene oppgir at de aldri rapporterer om kvalitetsindikatorer på tjenesteproduksjon.

Vi spurte videre hvem som ble forelagt de ulike typene informasjon. Figur 5.2 viser at de fleste kommuner rapporterer til rådmann og ordfører, mens noe færre rapporterer til formannskap

og kommunestyret. Om lag en av ti kommuner legger denne typen informasjon ut på kommunens hjemmeside.

Figur 5.2 *Informasjon om selskapene. Prosent kommuner som oppgir å fremlegge ulike typer informasjon for forskjellige aktører.\**



\* Basis for prosenteringen er alle kommuner, også de som sier de aldri legger frem kvalitetsindikatorer og grad av måloppnåelse.

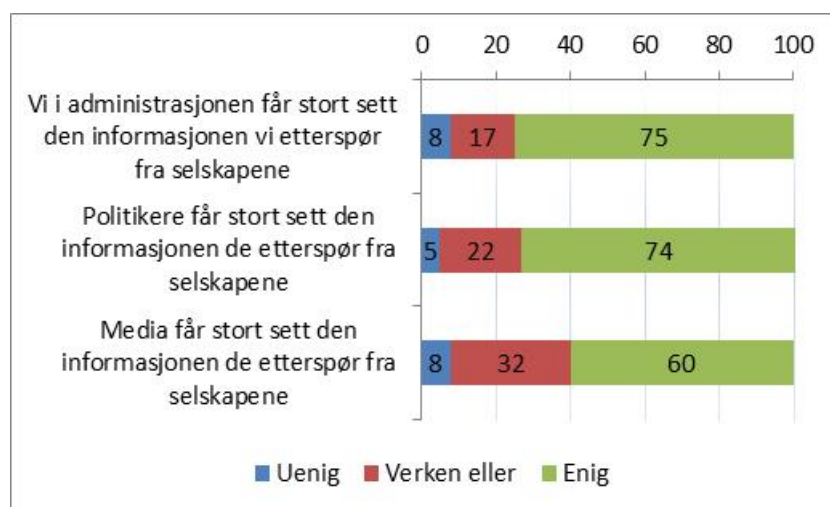
De kommunene som legger frem en type informasjon for én aktør har en tendens til også å legge det frem for andre aktører, hvilket betyr at når en type informasjon først er skaffet til veie og legges frem, så legges den gjerne frem for flere instanser. Det å legge frem informasjon for mange instanser kan ses som en indikator på åpenhet, og disse kommunene kan dermed karakteriseres som mer åpne enn andre.

Det avtegner seg et interessant skille med hensyn til hvem informasjon legges frem for. Forenklet sett kan en si at kommunene deler seg i to: enten legges informasjon frem for treenigheten *ordfører + formannskap + rådmann*, eller så legges informasjon frem for *kommunestyret + ut på hjemmesidene*. Denne todelingen gir inntrykk av at en del kommuner først og fremst

orienterer seg internt og mot kommuneledelsen når det gjelder eierstyringen, mens andre er opptatt av å gå ut bredere både mot kommunepolitikere og allmennheten.

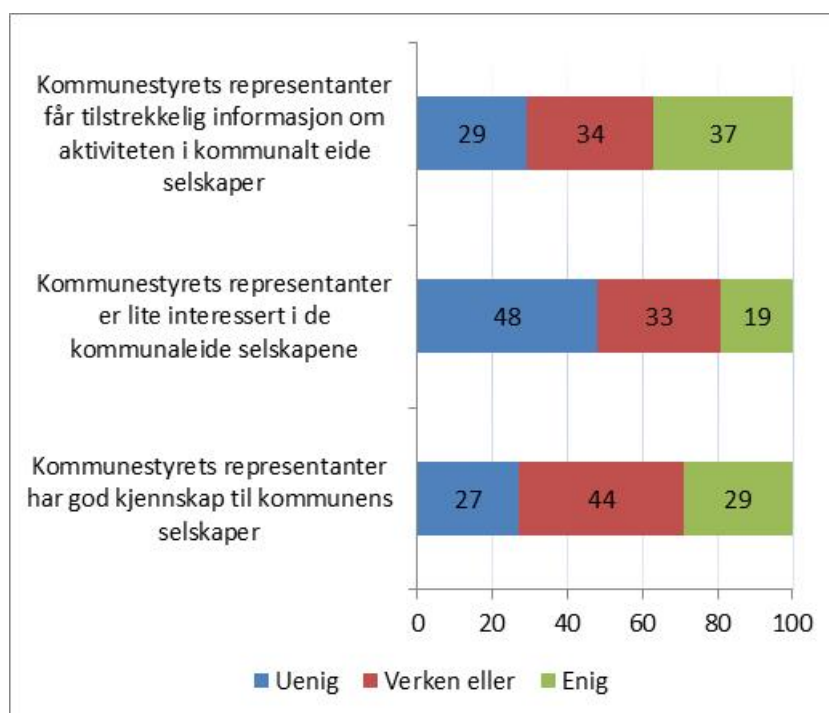
Respondentene ble også bedt om å ta stilling til et sett med påstander om i hvilken grad ulike aktører fikk den informasjonen de etterspurte fra selskapene. Figur 5.3 viser at i de fleste kommuner opplevde man at slik informasjon ble gitt. Ikke overraskende oppga noe færre at media fikk den informasjonen de etterspurte.

Figur 5.3 *Vurderinger av informasjonen fra selskapene*



Undersøkelsen inneholdt også spørsmål som rettet seg direkte mot informasjonen som tilflyter kommunestyret. Resultatene framgår av Figur 5.4.



Figur 5.4 *Vurdering av informasjonen til kommunestyret*

Samlet sett tyder ikke disse resultatene på at informasjonstilfanget til kommunestyret, og interessen for å absorbere denne informasjonen, er overveldende. *Selv om mange av respondentene er uenige i at kommunestyrets representanter er lite interesserte, er det bare et mindretall som mener at de folkevalgte har god kjennskap til kommunens selskaper.* Og vurderingene om hvorvidt kommunestyret faktisk får «tilstrekkelig» informasjon er nokså delte. Bare 29% er enig i at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon. *Dermed tyder undersøkelsen på at det er et betydelig informasjonsunderskudd i den folkevalgte eierstyringen i mange kommuner.*

### 5.3 Eksempler på hvordan noen kommuner praktiserer åpenhet

Intervjuer i casekommunene viser hvordan noen kommuner har gått frem for å styrke informasjonstilgangen. Et selskap i en av case-kommunene har valgt å praktisere åpenhetsprinsippet ved

blant annet å offentliggjøre møteplan og sakslister for styret på selskapet hjemmesider, sammen med kontaktinformasjon for henvendelser om innsyn i andre dokumenter. Daglig leder framholdt i intervju at det i realiteten ikke er så mye de har behov for å holde hemmelig, og at de bare holder tilbake informasjon der dette er nødvendig, for eksempel i forhandlingssituasjoner. Hovedregelen er dermed åpenhet, ikke det motsatte.

Stavanger kommune har spesifisert ganske inngående hvordan deres prinsipp om åpenhet knyttet til kommunens eierskap, basert på prinsippet om meroffentlighet, skal praktiseres.<sup>28</sup> De viktigste tiltakene er de følgende:

- Legge fram en eierskapsmelding én gang i valgperioden, som skal bidra til å skape åpenhet knyttet til rammene for kommunens eierstyring. Meldingen skal gi informasjon om overordnede prinsipper, strategier, mål og retningslinjer som ligger til grunn for eierstyringen.
- Legge fram en årlig eierberetning med selskapsomtaler, som gir en oversikt over utviklingen til selskapene, viktige hendelser siste år mv.
- Utarbeide selskapsspesifikke eierstrategier som sikrer åpenhet knyttet til forvaltningen av eierskapet i det enkelte selskap.
- Behandle eierspørsmål av stor strategisk/prinsipiell betydning i offentlige politiske saker. Det skal videre legges til rette for åpne beslutningsprosesser.
- Legge ut relevant informasjon om kommunens eierskap lett tilgjengelig på internett/intranett.

Dette er et illustrerende eksempel på hvordan en kommune har gått frem for å spesifisere hvordan det mer generelle prinsippet om åpenhet skal praktiseres.

En annen side ved spørsmålet om åpenhet, er knyttet til arkivering. Som nevnt ovenfor, omfattes ikke konkurranseutsatte selskaper av arkivloven. Dette er et relevant moment i spørsmålet om åpenhet og ansvarsutkreving ved kommunal selskapsorganisering. Noen kommuner har tatt tak i denne problemstillingen. Bergen

---

<sup>28</sup> Stavanger kommunes eierskapsmelding 2013, s. 30-31

kommune vedtok i forbindelse med behandling av eierskapsmeldingen i 2011 det følgende:<sup>29</sup>

I andre selskaper hvor kommunen eier over 50 % oppfordres selskapene å vedta å følge arkivloven med forskrifter og avlevere sine arkiver til Bergen Byarkiv. I selskap hvor kommunen har mindre eierandel skal kommunens representanter også arbeide for at det gjøres tilsvarende vedtak.

Prinsippet om åpenhet kommer ikke fram i KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak (KS 2011). Det anbefales at «*de folkevalgte og innbyggerne lett kan finne informasjon med oversikt over selskap og annet som kommunen har eierinteresser i*» (anbefaling nr. 6), og at verv i selskapene gjøres tilgjengelig for allment innsyn (nr. 16), men en del kommuner og kommunaleide selskaper har altså sett mulighetene for å gå enda lengre på dette punkt.

## 5.4 Kompetanse

Når det gjelder politikerrollen er også *kompetanse* en viktig faktor å undersøke betydningen av. En undersøkelse som NIBR og Uni Rokkansenteret gjennomførte i 2013 viste at administrasjonen noen ganger opplever at politikerne ikke er godt nok skolert for å sitte i styret i kommunale selskaper. De har problemer med å skille rollen som politiker og profesjonelt styremedlem (Arnesen et al. 2013). 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. Hva slags kompetanse opplever politikerne selv at de trenger for å styre de kommunaleide selskapene, og hva slags kompetanse mener henholdsvis administrasjonen og ledelsen i selskapene at de trenger? Hvilken kompetanse trenger administrasjonen? Trenger de og får de opplæring for å sitte i styret eller for å forstå hvordan styringen med de kommunaleide selskapene foregår?

---

<sup>29</sup> Bergen bystyres vedtak i møtet 190911, sak 169-11 punkt 16.

Nesten halvparten av kommunene, 46 prosent, oppgir at det i inneværende periode har vært gjennomført kurs, eierskapsseminar eller annen skoling av de folkevalgte der de lærer om de ulike aspektene ved eierstyring av utskilt virksomhet. Tendensen til å ha arrangert kurs øker systematisk med kommunestørrelse: Mens 70 prosent av kommunene med mer enn 20.000 innbyggere har gjennomført kurs eller liknende, er prosentandelen blant kommuner med under 5.000 innbyggere bare 32. Kurs er også vanligere i kommuner med mange selskaper, og også her øker andelen kommuner systematisk med antall selskaper: Mens 25 prosent av dem med ett selskap har arrangert kurs eller liknende har 65 prosent av de med ti eller flere selskaper arrangert slike kurs. (N = 172).

I surveyundersøkelsen ble det spurt om hvor viktig det var at de som hadde oppfølgingsansvar hadde ulike typer kompetanse. Figur 5.5 viser hvor stor andel av respondentene som har oppgitt at de synes ulike typer kompetanse er ”svært viktig”.

Figur 5.5 *Vurderinger av betydningen av ulike typer kompetanse*



Spørsmålet om kompetanse, og de folkevalgtes kompetansemessige forutsetninger for å drive eierstyring, var et hyppig forekommende tema i intervjuene som er gjennomført. Spørsmålet vil bli tatt opp igjen i neste kapittel.

## 5.5 Etikk

*Pålitelig styre* innebærer at folk har tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte. En viktig forutsetning for at folk skal ha tillit er at de har informasjon om hvordan og med utgangspunkt i hvilken informasjon beslutninger fattes. Det har vært tilfeller av korrupsjon innenfor kommunaleide selskaper, og måten styringen med selskapene organiseres må sikre at slike forhold oppdages. Den aller viktigste forutsetningen for pålitelig styre er derfor innsyn, gjennomsiktighet i beslutningsprosesser og tilstrekkelig informasjon. I motsetning til beslutninger som fattes i kommunestyret vil imidlertid beslutninger fattet i kommunaleide selskap i praksis foregå bak lukkede dører. Dette fordrer at politikerne evner å etterspørre og at selskapene gir tilstrekkelig informasjon til at politikerne kan kontrollere driften og at befolkningen kan ha tillit til at styringen foregår etter fastsatte spilleregler.

Respondentene ble spurt om det var utarbeidet etiske retningslinjer for selskapsdriften i kommunen, og 43 prosent svarte ja til dette. En stor andel, hele 30 prosent, visste ikke om slike retningslinjer var utarbeidet, mens 27 prosent svarte at etiske retningslinjer ikke var utarbeidet. Sannsynligheten for å ha utarbeidet slike retningslinjer øker med kommunestørrelse og med antall selskaper.

Tabell 5.1 *Aktiviteter for etikkstyring*

*Kryss av for hvilke av følgende aktiviteter kommunen har gjort i løpet av inneværende valgperiode (flere kryss mulig)*

<b>Tiltak</b>	<b>Andel kommuner som har gjennomført tiltak i inneværende valgperiode</b>
Diskutert styrevettregler for kommunale selskap	32
Utarbeidet/diskutert retningslinjer eller lignende for kommunale selskap	53
Vurdert ordning for varslings i kommunale selskap	14
Vurdert mulighetene for korrupsjon i kommunale selskap	23

Tendensen til å gjøre alle disse tingene er større i store enn i små kommuner.

Selv om mange kommuner har satt i verk tiltak for å sikre at etiske hensyn ivaretas, viser tallene at mange kommuner har få eller ingen slike tiltak.

## 5.6 Kontroll og kontrollutvalgets rolle

*Ansvarlig styre* innebærer at innbyggerne har mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar. En forutsetning for dette er at de folkevalgte har mulighet til å styre og føre kontroll også med iverksettingen av de politiske vedtakene de fatter. Som for dimensjonen pålitelighet er også her den viktigste forutsetningen at politikerne har tilgang til nødvendig styringsinformasjon. Noen undersøkelser (for eksempel Baldersheim 2011; Winsvold and Zeiner in prep.) indikerer at politikerne opplever styringen som bedre i kommuner der man setter ut store deler av tjenesteproduksjonen til private aktører. Det

spekuleres i hvorvidt det er slik at politikerne opplever at de får økt kontroll gjennom sin rolle som bestiller. Når en tjeneste skal bestilles av et selskap som ikke er direkte underlagt det kommunale hierarkiske systemet må det utarbeides kravspesifikasjonene, og rapporteringsrutiner som gjør at bestillerne (i dette tilfellet kommunestyret) kan holde oppsyn med om de får det de har bedt om. Det er ikke gitt at kommunepolitikere har samme anledning til å komme med kravspesifikasjoner eller får samme resultatinformasjon når tjenestene produseres innenfor kommunen. Det kan likevel være at kommunale selskaper begynner å leve sitt eget liv etter hvert. Kanskje er det slik at kontrollen oppleves som største i årene rundt selskapets etablering, og at den minsker når det er lenge siden etableringen.

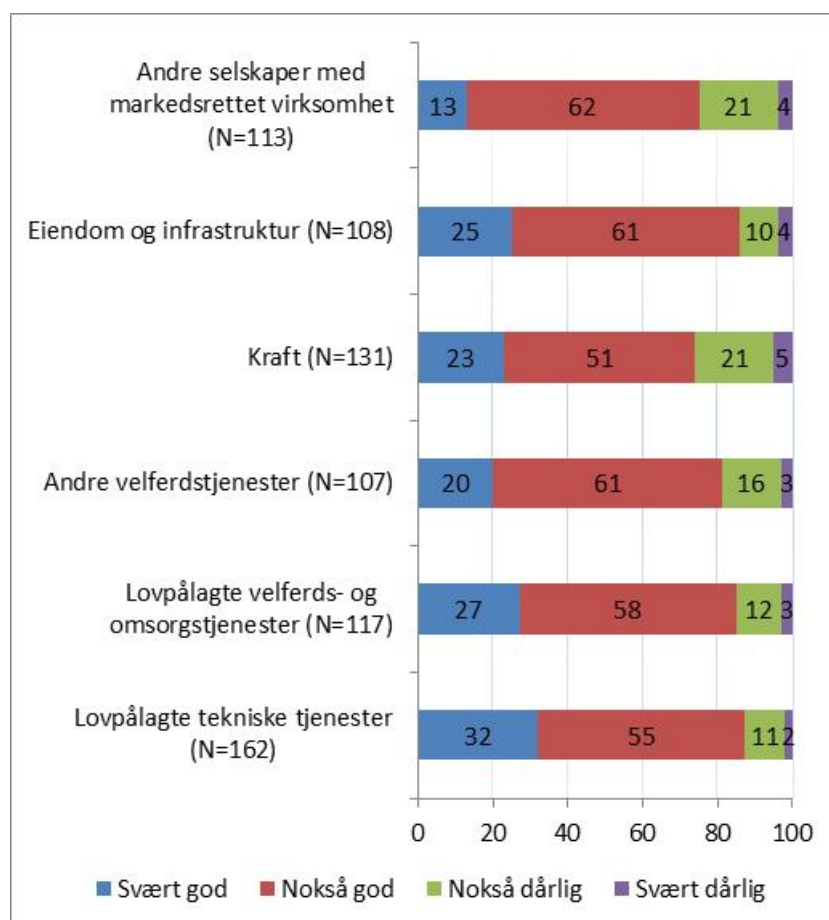
Respondentene ble spurt om hvorvidt kontrollutvalget i inneværende periode hadde utarbeidet en plan for gjennomføring av selskapskontroll, og 75 prosent av kommunene oppga at det hadde de, og at planen var lagt frem for kommunestyret. I fire prosent av kommunene var en slik plan utarbeidet, men ikke lagt frem for kommunestyret. I de øvrige 21 prosent av kommunene var en slik plan ikke utarbeidet.

Videre oppga 63 prosent av kommunene at kontrollutvalget i tråd med planen hadde avgitt rapport om gjennomførte kontroller til kommunestyret, i inneværende periode.

Tendensen både til å utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll og for å ha avlagt rapport om gjennomførte kontroller økte systematisk (lineært) med kommunestørrelse (men ikke med antall selskap).

### **Kontroll innenfor ulike sektorer**

Respondentene ble spurt hvor god kontroll de opplevde at kommunen hadde med driften i selskaper innenfor ulike sektorer. Resultatene fremgår av Figur 5.6. De sektorene som respondentene har markert som "ikke aktuelle" er tatt ut av analysen. N vil dermed variere mellom sektorene.

Figur 5.6 *Vurderinger av grad av kontroll innenfor ulike sektorer*

Som vi ser av Figur 5.6 ble kontrollen opplevd å variere noe mellom ulike sektorer. Det er en tendens til at kontrollen med kraftselskaper og andre selskaper med markedsrettet virksomhet vurderes som mest problematisk. Bildet er overordnet sett at kontrollen oppleves som svært eller nokså god, men det er noe urovekkende at opptil en av fire eller en av fem respondenter opplever kontrollen som nokså eller svært dårlig innenfor flere sektorer.

### Oppfølgingsansvar

Respondentene ble stilt følgende spørsmål: Er oppfølgingsansvaret overfor de ulike kommunale selskapene samlet hos én etat eller én



medarbeider, eller er de fordelt til ulike etater/medarbeidere?  
 Tabell 5.2 viser hvor respondentene oppga at oppfølgingsansvaret var plassert

Tabell 5.2 *Plassering av oppfølgingsansvaret*

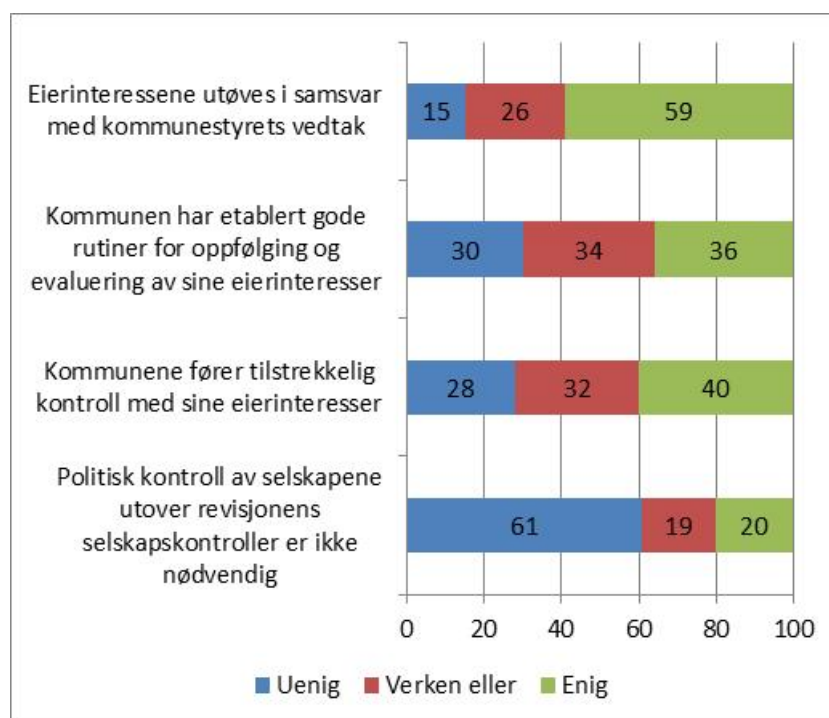
<b>Oppfølgingsansvar</b>	<b>Prosent</b>
Samlet hos rådmannen	41
Samlet hos en kommunaldirektør eller liknende	11
Samlet hos en annen medarbeider i kommunen	5
Samlet hos én etat	2
Fordelt på forskjellige etater/medarbeidere	31
Ikke klart plassert	11
Totalt	100

Vi ser av Tabell 5.2 at det vanligste er at ansvaret er samlet hos rådmannen. Det er ingen systematisk variasjon mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder hvor ansvaret er plassert.

### **Kontrollbehov**

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til et antall mer generelle påstander om *behovet* for kontroll av selskapene. Svarene på dette fremgår av Figur 5.7 nedenfor.

Figur 5.7 Enighet med påstander om kontrollbehov



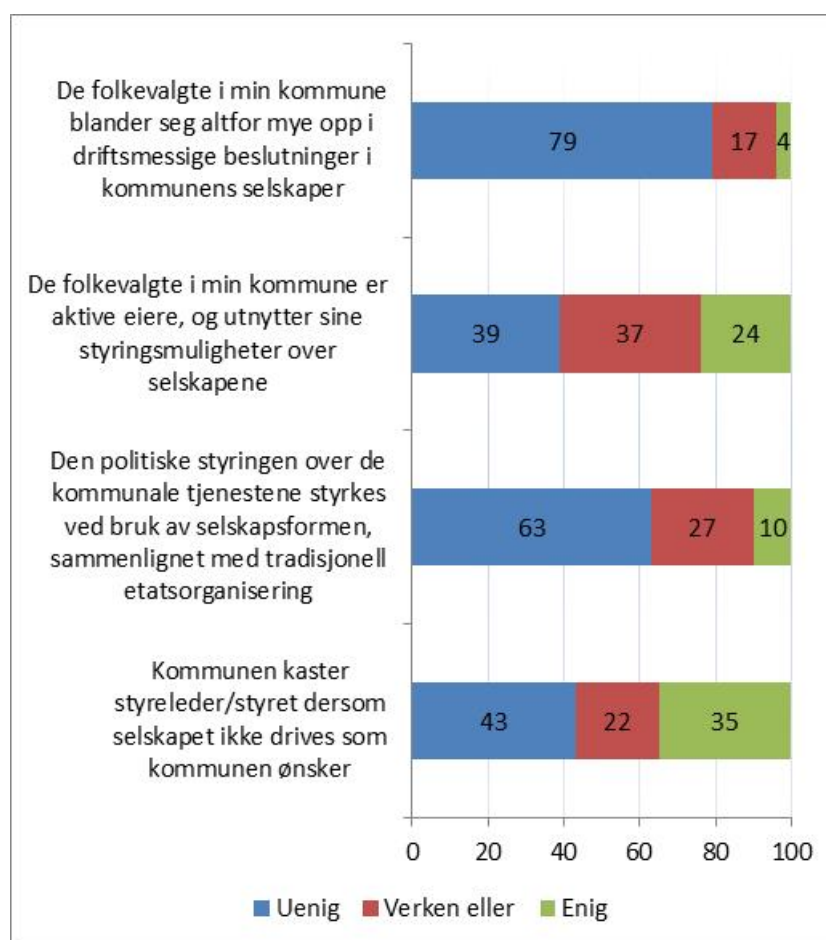
Som det fremgår av Figur 5.7, var flertallet av respondentene (59%) enig i at eierinteressene faktisk utføres i samsvar med kommunestyrets vedtak. Men det var betydelige mindretall som enten ikke tok stilling til dette (26%) eller som var uenige (15%). Bare et mindretall (36%) mente entydig at kommunen har etablert gode rutiner for oppfølging av eierinteressene, eller at kontrollen som faktisk føres er tilstrekkelig (40%).

Dermed er det heller ikke overraskende at et godt flertall av respondentene (61%) var *uenige* i at selskapskontrollen er tilstrekkelig for den politiske kontrollen av selskapene. Dette fremgår av Figur 5.7 ovenfor. Her er det også verdt å påpeke at denne surveyen ble stilet til rådmannen. Rådmennene understreker dermed behovet for at politikerne inntar en kontrollrolle, ut over den som bestilles av kontrollutvalget.

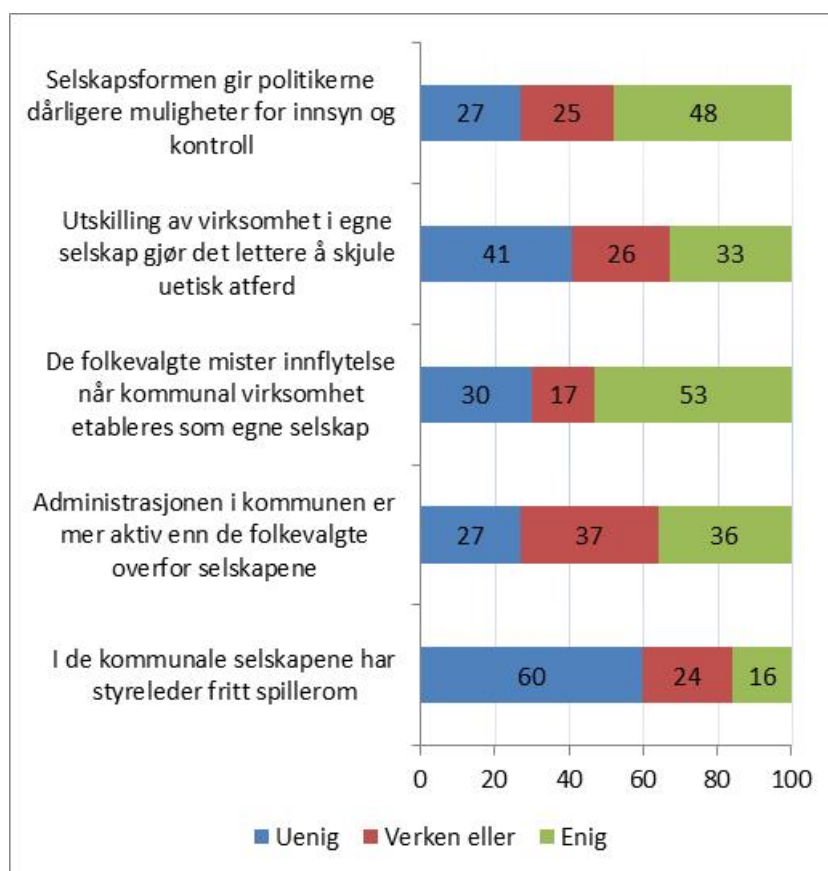
## 5.7 Hvordan vurderes kommunens styring og kontroll?

Respondentene ble videre bedt om å vurdere en rekke utsagn om den politiske styringen av kommunaleide selskap i sin kommune. Noen av utsagnene indikerte lav politisk styring, mens andre indikerte høy politisk styring. I Figur 5.8 og Figur 5.9 nedenfor har vi delt opp påstandene i henholdsvis de som indikerer høy og de som indikerer lav politisk styring.

Figur 5.8 Påstander som indikerer høy politisk styring



Figur 5.9 Påstander som indikerer lav politisk styring



En raskt blick på disse to figurene viser at påstandene som indikerer at den politiske styringen er *lav* i kommunaleide selskap har *større* oppslutning enn i påstandene som indikerer det motsatte. Når det gjelder Figur 5.8, er langt de fleste av respondentene *uenige* i at de folkevalgte «blander seg for mye opp i driftsmessige beslutninger». Og bare en av fire mener at folkevalgte i egen kommune kan betegnes som «skrive eiere». Langt de fleste (63%) er uenige i at den politiske styringen styrkes ved bruk av selskapsformen, sammenlignet med tradisjonell etatsorganisering.

*Samtidig er nær halvparten av respondentene enige i at selskapsformen gir dårligere muligheter for innsyn og kontroll. Fler enn halvparten er derimot enige i at selskapsetablering fører til at de folkevalgte*

mister innflytelse, og så mange som en tredjedel mener til og med at selskapsorganisering gjør det lettere å skjule uetisk atferd.

Samlet sett er dette ganske negative vurderinger. Mange av de spurte mener at kommunen ikke har god nok kontroll over selskapene, og at selskapsorganisering gir de folkevalgte dårligere muligheter for innsyn og kontroll.

All den tid disse vurderingene er gjort av rådmenn, er det spesielt relevant å påpeke at de understøttes av undersøkelser til folkevalgte. Baldersheim (2011:141) fant i en undersøkelse til 1374 kommunestyremedlemmer at bare et mindretall (38%) mente at påstanden «opprettelse av kommunale selskaper har gjort det lettere for oss folkevalgte å styre virksomheten i kommunen» passet godt eller svært godt.

## 5.8 Forutsetninger for folkevalgt styring

Samlet sett gir resultatene i dette kapitlet et noe sammensatt bilde av forutsetningene for folkevalgt styring. Når det gjelder forutsetningen om *informasjon og åpenhet*, er observasjonene nokså delte. Respondentene i survey-undersøkelsen mener at de folkevalgte "stort sett" får den informasjonen de etterspør fra selskapene, men de er samtidig ganske uenige i om denne informasjonen er tilstrekkelig. Med hensyn til *kompetansebygging*, er det vare om lag halvparten av kommunene som har kurset de folkevalgte om eierstyringen i inneværende valgperiode. 43% av kommunene har *etiske retningslinjer*, men mange av aktivitetene for etikkstyring er bare gjennomført i 20-30% av kommunene. Betydelige mindretall mener da også at kommunens grad av *kontroll* ikke er tilstrekkelig, både innenfor spesifikke sektorer og mer generelt.

Samlet sett har respondentene ganske blandede vurderinger av forutsetningene for folkevalgt styring. Dette avspeiles også i de overgripende vurderingene av politisk styring som fremkom i det siste avsnittet. Selskapsorganisering vurderes jevnt over som noe som vanskeliggjør folkevalgt styring.

## 6 "Politiske formål"

### 6.1 Hvordan kan god folkevalgt styring oppnås?

De tidligere kapitlene har vist hva eierstyringens formål og innhold er (kapittel 3), hvilke virkemidler kommunene har til rådighet for å ivareta disse (kapittel 4) og hvordan evnen til god folkevalgt styring er avhengig av at visse betingelser er oppfylt (kapittel 5). I dette kapitlet skal disse momentene settes inn i en samlet analytisk ramme, hvor hensikten er å drøfte kommunenes ivaretagelse av god folkevalgt styring over de kommunaleide selskapene. Hvordan er forholdet mellom viktige normer for god folkevalgt styring, og de ulike formål styringen skal ivareta? Hvilke sider ved selskapsorganiseringen, og ved det kommunale eierskapets organisering og virkemidler, kan være til hinder eller til hjelp for å sikre at normene ivaretas?

Innledningsvis ble god folkevalgt styring definert som ivaretagelse av fire normer (Baldersheim og Rose 2011):

- *Pålitelig styre* innebærer at folk har tillit til folkevalgtes redelighet og styringsorganenes virkemåte.
- *Ansvarlig styre* innebærer at innbyggerne har mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar.
- *Borgernært styre* innebærer at innbyggerne har mulighet for å delta i og påvirke politikken også i periodene mellom valg.
- *Effektivt styre* forstås både som kommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, og som kommunepolitikernes evne til å styre kommunen på en hensiktsmessig måte.

I siste instans er det kommunestyrets ansvar, som innbyggernes representanter og kommunens øverste organ, å sikre at disse normene ivaretas. Men måten disse normene skal ivaretas på, er avhengig av hvilke sider av styringens formål og innhold det er tale om. I avsnitt 3.2 ble det satt opp tre kategorier for styringens formål og innhold, nemlig de følgende:

- Sikre at lovpålagte bestemmelser ivaretas
- Ivareta driftsmessige hensyn, i vid forstand
- Ivareta ulike politiske formål i eierstyringen

Hvordan forholder de fire normene for god folkevalgt styring seg til disse tre kategoriene av styringens formål og innhold?

Normen om *borgernært styre* ligger tett opp til det som ble benevnt som den «politiske» komponenten i avsnitt 3.2, jf. Tabell 3.1. Hvis det skal gi mening å sikre at innbyggerne har mulighet for å delta i og påvirke politikken også i periodene mellom valg, må det finnes politiske valg å påvirke. Dermed er det viktig å få frem hva innholdet i eierstyringens politiske komponent er, og drøfte hvordan kommunepolitikere kan ivareta denne. I tråd med dette, vil det følgende avsnitt 6.2 først drøfte det politiske innholdet i eierskapsstyringen, ved å trekke på case-studiene. Hensikten er å få frem samspillet mellom kommunepolitikken og selskapenes formål, strategi og drift – både på kort og lang sikt. Deretter vil det bli drøftet en del samlede observasjoner knyttet til hvordan de folkevalgte kan ivareta dette politiske samspillet.

Normene om *ansvarlig og pålitelig styre* setter fokus på kommuneledelsens styring, innsyn og kontroll med virksomhet som i det daglige drives utenfor kommuneorganisasjonen, i selskaper som er selvstendige rettssubjekter. Også her har kommunestyret det øverste ansvaret, men ivaretagelse av disse normene er åpenbart et ansvar for alle aktører i den komplekse styringskjeden som utgjør eierskaps- og selskapsstyringen. Siden den politiske dimensjonen ved styringen er tatt ut som et eget moment, skal ansvarlig og pålitelig styre først og fremst knyttes til ivaretagelse av de lovpålagte kravene, enten de gjelder alle selskaper (jf avsnitt 3.3) eller bare de offentlig eide (avsnitt 3.4). Men også normene om «good governance» som ble drøftet i avsnitt 3.5.3 har sentral betydning for ansvarlig og pålitelig styre. Det ble tidligere hevdet at normene og anbefalingene om god

selskapsstyring kan tolkes som en utfylling av de lovpålagte kravene, som i utgangspunktet åpner for ganske varierende praksis (se avsnitt 3.7, side 90). Innholdet i disse anbefalingene ligger tett opp til det som ligger i normene om ansvarlig og pålitelig styre. Avsnitt 6.3 skal drøfte ulike sider ved eierskapsorganiseringen som er relevante for kommunens ivaretagelse av disse normene.

Normen om *effektivt styre* er ikke minst knyttet til det som ble benevnt som «driftsmessige hensyn» i avsnitt 3.2, jf. Tabell 3.1. En hovedhensikt med å opprette selskaper for å drive kommunal virksomhet, er nettopp å styrke effektiviteten og måloppnåelsen innenfor et avgrenset område. Men den sentrale mekanismen for å oppnå dette, er selve fristillingen – altså det at selskapets styre og ledelse får et selvstendig handlingsrom for å ivareta sitt ansvar og oppfylle selskapets fastsatte mål og strategier. Dermed er ivaretagelsen av normen om effektiv styre i stor grad et ansvar for selskapets ledende organer – selv om kommunestyret har det overordnede ansvaret også her.

## 6.2 Borgernært styre og den politiske komponenten

### 6.2.1 Empiriske illustrasjoner

Det har blitt trukket på de intensive studiene som er gjennomført i seks kommuner (jf avsnitt 1.4) gjennomgående i rapporten. Men noen av case-kommunene viste seg å være spesielt relevante for å få frem ulike sider ved den politiske komponenten i skjæringsfeltet mellom eierstyringen og selskapsledelsen.

Case-selskapene er anonymisert, og det opplyses ikke hvilke kommuner undersøkelsene er gjennomført i. Det er nødvendig å ivareta informantenes anonymitet.

#### **Næringspark AS**

Næringspark AS eies av et antall nabokommuner, og er lokalisert i slik at selskapets område går inn på alle nabokommunenes areal. Slike selskaper er forholdsvis vanlig forekommende, og det er i dag mange kommunaleide selskaper som driver med denne typen virksomhet. Næringspark AS har som mål å utvikle næringsstomter i regionen, noe som innebærer å kjøpe opp areal, tilrettelegge



nødvendig infrastruktur og få dem regulert til næringsformål. Et betydelig antall bedrifter er etablert i næringsparken. Næringspark AS har et styre som er sammensatt av folkevalgte i eierkommunene.

Informanten i selskapet fremholder at Næringspark AS i mange år drev sin virksomhet uten særlig politisk oppmerksomhet. Dette ble ikke opplevd som noe problem fra selskapets side, fordi formålet med selskapet var klart og entydig. I denne perioden ekspanderte selskapet betydelig. Samtidig utviklet bo- og arbeidsmarkedet i eierkommunene seg på en slik måte at selskapets arealkrevende virksomhet kom i nytt fokus. Mens næringsparken tidligere lå i et relativt ubebodd område, har utviklingen i området vært slik at dette ikke lenger er tilfelle. Arealdisponeringen får dermed økt aktualitet, og næringsparken blir en viktig faktor i tettstedsutviklingen. Samtidig har mulighetene for å omregulere landbruksområder til næringsformål blitt strammet inn. Dette har hatt flere implikasjoner for selskapets utvikling og drift, og det gjennomføres dermed for tiden en revidering av selskapets strategi, hvor dette er et sentralt tema.

Den strategiske endringen innebærer ikke minst at Næringspark AS nå ønsker å øke arealutnyttelsen. Dette har konsekvenser for sammensetningen av leietagere, og man ønsker på sikt å redusere innslaget av arealkrevende produksjonsbedrifter og lagerhaller. Dermed vil næringsparken kunne fortsette å ekspandere sin virksomhet uten å oppta mer areal, som heller kan brukes til andre formål i tettstedsutviklingen.

Næringspark AS er dermed et eksempel på den tredje kategorien av tilfeller som aktualiserer «den politiske komponenten», hvor endringer i omgivelsene medfører at nye politiske premisser må tas i betraktning i forhold til selskapets forretningsstrategi og daglige drift.

Samtidig har tettstedsutviklingen medført at den pågående kommunereformen har fått spesiell aktualitet blant eierkommunene. Disse kommunene har imidlertid ulike politiske oppfatninger om en eventuell kommunesammenslåing. Det har dermed, i følge noen informanter, vært en utfordring å unngå at denne politiske uenigheten mellom eierkommunene har påvirket styrets arbeid og utviklingen av næringsparkens strategi.

Eierkommunene har også hatt ulik økonomisk stilling, og i den pågående prosessen knyttet til revisjon av selskapets strategi har dette kommet på dagsorden. Uenigheten mellom eierne om hvor høye krav som skal settes til avkastning har dermed preget styrets arbeid.

Dette innebærer at selskapets styre til en viss grad har opptrådt som et forum for *eierne*, og som en arena for meningsbrytninger og forhandlinger dem imellom, og i tilsvarende mindre grad et enhetlig forum for *selskapet* og ledelse av dette. I intervjuundersøkelsen fremheves dette som et utslag av manglende rolleforståelse hos det folkevalgte styret.

Etter NIBRs oppfatning er den strategiske prosessen knyttet til arealutnyttelse og tettstedsutvikling et godt eksempel på behovet for å ivareta en spesifikt politisk komponent knyttet til et kommunaleid selskap. Arealplanlegging, bosteds- og tettstedsutvikling er en viktig siden ved kommunepolitikken. Den må ivaretas av de folkevalgte, også når det viser seg at selskapets virksomhet har konsekvenser for dette. Dermed fremhever case 1 slik sett behovet for politisk eierstyring også over en virksomhet som i utgangspunktet primært drives med forretningsmessig formål.

Samtidig viser case 1 en potensiell svakhet knyttet til det å ha folkevalgt representasjon i selskapsstyrer. Dette kan ha å gjøre med den politiske rolleforståelsen, som mange informanter har fremhevet som kompleks og vanskelig å forstå. Men det kan også hevdes at kommuner som går sammen om å eie et AS bør arbeide for å utvikle politiske arenaer hvor uenigheter dem i mellom kan avklares, slik at styret ikke blir en arena for dette.

Dette momentet er relevant å drøfte i forhold til KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak. I anbefaling nr. 7 heter det at «Eierutøvelsen skal speile kommunestyrets samlede/flertallsbeslutning», og dette innebærer at politiske uenigheter skal avklares *utenfor* selskapets ledende organer, slik at selskapet kan forholde seg til enhetlige signaler fra eieren. Overfor IKS fanger imidlertid ikke anbefalingene opp denne problemstillingen.

### **Eiendomsselskap AS**

Eiendomsselskap AS er heleid av en mindre landkommune på Østlandet. Selskapet forvalter deler av kommunens eiendomsmasse, og leier ut lokaler til så vel private som offentlige formål. Daglig leder er eneste ansatte.

Selv om eierkommunene ikke har noen eksplisitt formålsinndeling av sine selskaper, vil et eiendomsselskap i utgangspunktet rimeligvis assosieres med forretningsmessig eierskap (jf. avsnitt 3.5.2 på side 84). Det fremkommer imidlertid i intervjuene at kommunen bruker selskapet til dels aktivt for å ivareta ulike politiske målsetninger, som til dels går på tvers av hensynet til inntjening og forretningsmessig drift.

Kommunestyret vedtok at det skulle legges til rette for økt detaljvarehandel i sentrumsområdet i det største tettstedet i kommunen. En forhandler av landbruksutstyr leide lokaler av eiendomsselskapet på en tomt like i utkanten av sentrumsområdet. Eiendomsselskap AS ble instruert til å avslutte leieforholdet med denne forhandleren, og dessuten bygge nye lokaler tilrettelagt for detaljvarehandel på tomten. For selskapet var dette lite ønskelig, siden den eksisterende leiekontrakten var langsiktig og innbringende. Eiendomsselskap AS var samtidig i en svak økonomisk stilling grunnet dårlig egenkapitaldekning. Transaksjonen påførte selskapet en økonomisk belastning i form av tapte leieinntekter så vel som utgifter og gjeldsbelastning knyttet til nybygget.

Ved en annen anledning, krevde kommunen at Eiendomsselskap AS overtok kommunens aksjer i en idrettshall som gikk med store underskudd. Flere av informantene omtalte idrettshallen som en «katastrofe», fordi den var oppført basert på urealistiske forventninger om tilgjengelighet av betalende leietagere. Forretningsmessig sett var dette lite heldig for Eiendomsselskap AS, og styreleder og daglig leder gikk imot dette. Men kommunen instruerte selskapet til å overta aksjene, ut ifra en oppfatning om at dette kunne sikre profesjonell forvaltning av idrettshallen.

Det fremgår også andre eksempler på direkte instruksjoner fra eier til selskapet, hvor andre hensyn enn de rent forretningsmessige lå til grunn. Disse eksemplene viser at kommuneledelsen aktivt bruker selskapet og dets virksomhet til å realisere ulike politiske

mål, for eksempel tettstedsutvikling. Samtidig legges det liten vekt på selskapets økonomiske stilling, selv om en ekstern revisor hadde påpekt den svake stillingen. Kommunens økonomiske stilling har derimot vært et viktig premiss. En av informantene bemerker at den aktuelle kommunen har svak økonomi. Dermed er det enklere for kommunen å la Eiendomsselskap AS stå for låneopptak til nyinvesteringer enn det ville ha vært for kommunen å gjøre det samme. Det er også sider ved momsregning som gjør det mer fordelaktig å organisere eiendomsforvaltningen som et AS.

Direkte instruksjon fra eier til styre er ikke i strid med aksjeloven. Case 2 viser imidlertid en form for eierstyring hvor selskapet får lite rom for å utvikle en langsiktig strategi, eller foreta disposisjoner på forretningsmessig grunnlag. I realiteten styrer eierne denne virksomheten nærmest som om den var en kommuneintern etat. Når selskapets virksomhet detaljreguleres fra eieren, får styret og daglig leder lite spillerom for å oppnå selskapets målsetninger knyttet til inntjening og drift. Det er grunn til å tro at mange daglige ledere og styreledere vil oppleve dette som en uakseptabel stilling. Dermed kan ikke case 2 regnes som noen eksemplarisk modell for kommunal eierstyring.

### **Krisesenter IKS**

Krisesenter IKS ble inkludert i case-studien ut ifra et ønske om å se nærmere på et selskap med velferdspolitisk målsetting. Som beskrevet i kapittel 2 har de fleste selskapene en virksomhet som er knyttet til tekniske tjenester i vid forstand, og ofte med markedsmessig tilknytning. Virksomheten på et krisesenter er av en meget annerledes karakter, og det ble derfor antatt at ønsket om politisk styring ville oppleves som mer påtagelig i et slikt selskap enn i andre. Generelt sett ble det også antatt at selskapsformen gir en distanse fra kommunene som gjør den mindre egnet som form innenfor velferdsområdene enn på områder av mer forretningsmessig art.

Krisesenter IKS har et stort antall eierkommuner. Noen av dem har lavt innbyggertall. Krisesenter ble lovpålagt i 2010, og flere av deltagerkommunene hadde utfordringer med å ivareta dette pålegget på egen hånd. Dette er noe av bakgrunnen for at mange kommuner i denne regionen så det som attraktivt å inngå i et IKS i stedet for å organisere et eget tilbud.

Daglig leder opplyser om at beslutningsprosessene i selskapet er langvarige og tungroddede, fordi alle større endringer må forankres i samtlige deltagerkommuner. To av sentrene som inngikk som avdelinger i Krisesenter IKS trakk seg fra samarbeidet på et tidlig tidspunkt, og det tok ca. et og et halvt år å få på plass endringene i selskapsavtalen. Det var også en avdeling som ble lagt ned, fordi det etter ni måneder ennå ikke hadde meldt seg noen brukere.

Det store antallet deltagerkommuner gjør at daglig leder må bruke forholdsvis mye tid på å følge opp den enkelte kommune. Daglig leder har arbeidet med å få en kontaktperson i hver deltagerkommune, noe som oppleves som praktisk. Et problem i oppfølgingen av eierkommunene er at de i noen tilfeller etterspør informasjon om senterets virksomhet til sine eierskapsmeldinger, som daglig leder ikke kan gå ut med. For eksempel kan det være problematisk å opplyse om krisesenteret har brukere fra den enkelte kommune, siden noen av disse er så små at brukernes anonymitet kan være truet.

Antagelsene om at et selskap som opererer innenfor et utpreget velferdspolitisk område skulle være omfattet av spesielle opplevde styringsbehov, støttes i liten grad av undersøkelsene. Daglig leder opplever heller at kommunene er usikre på hva slags virksomhet senteret egentlig driver, og at det dermed er et informasjonsbehov å fylle. Kommunene er opptatt av at voldsofre får hjelp, og de vil forsikre seg om at senteret ledes og drives på en god måte. Økonomien må være i orden, og de ansatte må ivaretas. Men så lenge dette er på plass, noe som lar seg kontrollere, har de ikke noe spesifikt «politisk» styringsbehov ut over dette.

### **Vannverk IKS**

Vannverk IKS er leverandør av vann til et antall kommuner, som selv står for distribusjonen av vannet til sluttbrukere gjennom egne ledningsnett. Slik sett er Vannverk IKS grossist, mens kommunene er detaljister.

Dette skaper etter daglig leders oppfatning en viss kommunikasjonsmessig utfordring for selskapet, siden det blir nokså usynlig for innbyggerne i deltagerkommunene. Men en annen side ved selskapets oppbygging er at deltagerkommunene dermed både opptrer som eiere og som kunder. Caset Vannverk IKS illustrerer forskjellen mellom kundedialogen og eierdialogen,

selv om denne ikke alltid er entydig. Vannverk IKS tilsetter kjemikalier i vannet for å motvirke korrosjon, og dette er noe kommunene som kunder må være klar over. Det er også nødvendig å ha god kundedialog når det gjelder behovet for å stenge av vanntilførselen i nødsfall, knyttet til beredskap, akutte situasjoner eller lekkasjer.

I eierkontakten er noe andre forhold fremme. Vannverk IKS er høringsinstans for arealbruk og reguleringsaker. Selskapet benytter vannkilder i naturområder som er under press fra byvekst og fritidsbruk, og dette skaper et behov for å avstemme selskapets strategiske utvikling med den regionale utviklingen.

Dermed møter selskapet kommunenes representanter i to ulike sammenhenger, og det er ikke alltid tilstrekkelig forståelse for at disse representantene da opptrer i ulike roller. En av kommunene har latt VAV-sjefen representere seg både i eiermøtene og i forbindelse med kunderelasjonen, og dette stiller spesielle utfordringer med hensyn til rolleforståelse – uten at dette har medført akutte problemer, slik daglig leder ser det.

### **Hva sier disse casene om den politiske komponenten?**

Undersøkelsene ikke gir grunnlag for å fastslå hvor utbredt den "politiske" komponenten i eierstyringen er, når alle landets kommunaleide selskaper sees under ett. Men de kan gi grunnlag for å drøfte hvor skillet går mellom legitim og ønskelig politisk eierstyring på den ene siden, og uheldige utslag av manglende forståelse for selskapsorganiseringens egenart og prinsipper på den andre.

Spørsmålet om den «politisk» komponenten i eierskapsstyringen kan drøftes fra flere innfallsvinkler. Generelt sett gir undersøkelsene grunnlag for å fremheve disse situasjonene:

*Selskapets formål:* En del kommuner opererer med en eksplisitt formålsinndeling av selskapene, jf. avsnitt 4.2. Her kan «politisk formål» inngå side om side med samfunnsmessig, finansielt eller forretningsmessig formål. Dette kan særlig knyttes til etableringen av selskapene, og kan bidra til å skape bevissthet rundt de politiske målene selskapene er ment å ivareta.

*Strategisk endring:* I en del situasjoner kan utviklingen i selskapet tilsi at strategien bør endres. Slike endringer kan vise seg å ha politiske

implikasjoner ut over de forretningsmessige hensyn som lå bak ønsket om endring av strategi.

Et eksempel på dette, som fremkom av intervjuene men som ikke gjelder et av selskapene i case-studien, er et brannvesen som er organisert som IKS. Selskapets styre ønsket å sondere etter eventuelle nye samarbeidspartnere for å utvide virksomheten, men ordføreren i den største eierkommunen så at det lå en politisk komponent i dette valget, knyttet til den regionale utviklingen og hvilke geografiske retninger denne bykommunen ønsket å utvikle relasjonene mot. Dermed ble saken løftet opp på eiernivå og drøftet i eierforum i stedet.

*Endringer i omgivelsene:* Samfunnsendringer, utviklingen av lokalsamfunnet, statlige reformer og andre endringer i selskapets omgivelser kan føre til at selskapets virksomhet kommer i et annet lys. Dette kan medføre at selskapets virksomhet og strategi politiseres, og at det oppstår behov for å endre strategien ut ifra dette.

Caset Næringspark AS viste flere tilfeller av slikt samspill mellom selskapets strategiske utvikling, og endringer i selskapets lokale og politiske omgivelser. Et godt eksempel er endringen mot en mer arealintensiv strategi, for å ta hensyn til tettstedsutviklingen i selskapets nærområder.

*Politisk redskap:* Caset Eiendomsselskap AS viser flere tilfeller hvor kommuneledelsen har grepet inn i selskapets disposisjoner i konkrete saker, for å ivareta spesifikke politiske formål. Dette har i flere tilfeller gått på tvers av de forretningsmessige forhold selskapet i utgangspunktet er opprettet for å ivareta.

Disse eksemplene viser at den politiske komponenten i eierstyringen kan aktualiseres på flere måter. Etter NIBRs oppfatning er det grunn til å påpeke at politisk styring gjennom fastsettelse av selskapets formål, og langsiktig avstemming mellom strategiske endringer i selskapet og dets politiske og geografiske omgivelser, er høyst legitime og ønskelige. Det er etter vår oppfatning her kjernen i eierstyringens politiske komponent skal ligge. Her har de folkevalgte en nøkkelrolle. Ivaretagelsen av normen om borgernært styre, som innebærer at innbyggerne har mulighet for å delta i og påvirke politikken også i periodene mellom valg, er avhengig av at de folkevalgte oppfatter de politiske

sidene ved selskapets strategiske utvikling, og samspillet mellom selskapet og dets omgivelser.

Spørsmålet er da hvordan den politiske komponenten faktisk utøves. Hvordan påvirker eierskaps- og selskapsorganiseringen de folkevalgte evne til å ivareta sin funksjon som ledende politisk organ?

### 6.2.2 Konsentrasjon av borgernært styre og den politiske komponenten

*En samlet observasjon fra case-studiene, er at 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. Dette innebærer at kommunene ikke utnytter sin samlede politiske kapasitet til å identifisere og drøfte slike tilfeller av samspill mellom selskapets strategiske utvikling og endringer i dets omgivelser som ble drøftet i forrige avsnitt.*

Generelt sett er det ikke noen oppsiktsvekkende observasjon at ledende folkevalgte har mer innflytelse i kommunepolitikken enn de øvrige. Det ligger i kommuneloven at ordfører og formannskap skal ha sentrale roller, og mange undersøkelser har vist at den enkelte folkevalgtes innflytelse varierer sterkt alt etter posisjon og erfaring. Men eierstyring av selskaper ser ut til å forsterke dette mønsteret, og tilføre nye dimensjoner.

Dette kan anskueliggjøres ved å dele de folkevalgte inn i fem forholdsvis brede kategorier. I listen nedenfor er disse gitt en tentativ rangering etter hvor sentral deres rolle i eierstyringen *reelt sett* er, ut ifra informantintervjuene. Denne listen gjelder kommuner organisert etter formannskapsprinsippet.

1. Ordfører
2. Medlemmer av formannskap/eierorgan
3. Eventuelle folkevalgte styremedlemmer
4. Medlemmer av kontrollutvalget
5. Menige kommunestyrerepresentanter



## Ordfører

I kommuner organisert etter formannskapsmodellen er ordføreren, som kommunens rettslige representant, vanligvis den klart mest sentrale folkevalgte skikkelsen. I prinsippet er det ingen sider ved den folkevalgte eierstyringen som ordføreren ikke kan involvere seg i. I mange kommuner fremstår ordføreren som en reelt førende kraft i eierstyringen, men rolleforståelsen varierer en god del. Han eller hun søker ofte støtte og forankring i formannskapet, og dette organet trekkes inn i eierstyringen på flere måter. Flere av ordførerne i case-kommunene oppgir at de både konsulterer formannskapet i forkant av generalforsamlinger og representantskapsmøter, og melder tilbake til formannskapet i etterkant. Dette kan likevel bli begrenset av antallet tilgjengelige møter i «sesongen» for generalforsamlinger: I noen kommuner kommer disse møtene såpass tett, i en kort periode, at ordføreren ikke kan ta opp alle relevante saker. Dermed kan denne forankringen i noen tilfeller bli varierende.

Ordførerens rolle kan oppleves som kompleks, krevende og utsatt. I kommuner som er hel- eller deleiere i mange selskaper, er det krevende for ordføreren å sette seg tilstrekkelig inn i driften. Generalforsamling har ansvar for å fange opp kritikkverdige eller omstridte forhold i selskapets drift. Når ordføreren er generalforsamling og denne kontrollfunksjonen svikter, er han dermed i en utsatt posisjon.

Ordførerne som er intervjuet fremhever flere virkemidler de kan ta i bruk for å ivareta sin styrings- og kontrollfunksjon overfor selskapene. Det å kunne *nekte å godkjenne generalforsamlingen* er et sterkt, relevant og benyttet virkemiddel for ordføreren i generalforsamling. Ordføreren kan be om utsatt behandling av saker, for å få politisk forankring for eksempel i formannskapet. To av de intervjuede ordførerne fremhever dette som et relevant virkemiddel dersom det kommer opp saker på generalforsamlingen som ikke er tilstrekkelig klarert på forhånd.

Flere av ordførerne understreker betydningen av *å bruke formannskap eller eierorgan til politisk forankring* og støtte. Saker kan tas opp i disse organene både før og etter generalforsamling, og dette styrker ordførerens politiske styringsrolle. Samtidig er dette

avgrenset kapasitetsmessig, siden det ofte er «sesong» for generalforsamlinger i løpet av noen måneder på våren.

Mange informanter, både ordførere, rådmenn og ikke minst daglige ledere, understreker den store betydningen av å ha *sterke og kvalifiserte styreledere*. I en av case-kommunene ble det framholdt at det å «lene seg på styreleder» er en sentral del av kommunens eierstyring. Dette innebærer at kontakten mellom kommuneledelsen og styreleder blir spesielt tett, men også at valget av styreleder får stor betydning, og er noe man legger mye arbeid i. Man finner gjerne en egnet styreleder først, og lar ham delta i å få på plass de øvrige styrevervene. Ordføreren fremholdt at *«jo sterkere daglig leder, jo sterkere styreleder må du ha»*.

En ordfører understreker betydningen av å mindre formelle *avklaringer mellom ordførerne* i kommuner som inngår i felles IKS. Representantskapsmøtet skal ideelt sett være et sandpåstrøingsorgan, og ikke et rom for improvisasjon.

Case-studiene gir dessuten mange eksempler på at *eiermøter og direkte dialog med selskapene* vektlegges. Kommunene kan legge opp til hyppige rapporteringer i eierorgan for de største selskapene, og mindre hyppige for de mindre. Den direkte dialogen regnes som et viktig ledd i prosesser knyttet til strategiutvikling. Slik direkte eierdialog har imidlertid også problematiske sider. Det er viktig at den direkte dialogen mellom selskapet og eier ikke antar en slik karakter at styrets og generalforsamlingens rolle og myndighet vanskeliggjøres.

### **Formannskap/eierorgan**

Det følger også av formannskapets generelle funksjon som forberedende organ for kommunestyret, at også saker om selskapene kommer til dette organet først. Dette inkluderer opprettelse av selskaper, spørsmålet om selskapsform, vedtekter, avkastningskrav og andre spørsmål som ligger til kommunestyret.

Men formannskapet har også flere funksjoner. I mange tilfeller opptrer formannskapet som eierorgan. Eierorganet kan ha ulike funksjoner, men det er vanlig at selskapenes representanter (daglig leder og/eller styreleder) møter eierorganet for å gi orienteringer

om sitt selskap.<sup>30</sup> Slike møter roteres gjerne slik at de store selskapene møter relativt ofte, men at alle møter i løpet av valgperioden. Selskapenes årlige dokumenter inkludert regnskap og årsberetning oversendes også eierorganet. Eierorganet vil gjerne være involvert i arbeidet med å utvikle overordnede og selskaps spesifikke eierstrategier. Som vist tidligere, er ikke eierorganet et lovpålagt utvalg, og dermed varierer dette mye kommunene imellom. I noen kommuner er kommunalutvalget eierorgan, andre har valgt andre løsninger. Det er i alle fall tale om et utvalg av folkevalgte, noe som innebærer at det å ha et eierorgan bidrar til konsentrasjonen av folkevalgt eierstyring.

### **Folkevalgte styremedlemmer**

Spørsmålet om folkevalgte representanter i selskapsstyrene ble drøftet i forrige kapittel, med presentasjon av resultatene fra survey-undersøkelsen. Samtidig som det er svært delte oppfatninger om gode og dårlige sider ved slik representasjon, er det ingen tvil om at de folkevalgte som faktisk innehar slike verv også får en betydelig rolle i kommunens eierpolitikk.

Også informantintervjuene støtter dette. Folkevalgte styremedlemmer får naturligvis spesiell innflytelse over det aktuelle selskapet, men de bygger også opp en mer generell kompetanse og forståelse for hvordan denne delen av kommunens virksomhet ledes. Og i tilfeller hvor mange av styrevervene fordeles blant representanter for posisjonspartiene, vil disse inngå i en vertikal politisk forbindelse som styrker deres posisjon sett i forhold til øvrige folkevalgte. Det er også fremholdt av flere informanter at attraktive styreverv ofte innehas av erfarne og posisjonerte kommunepolitikere, noe som også bygger opp under observasjonen av konsentrasjon av folkevalgt styring.

### **Kontrollutvalget**

Kontrollutvalgets rett og plikt til å få utført økonomi- og forvaltningsrevisjon også over de offentlig eide selskapene gir dette

---

<sup>30</sup> Begrepet «eierorgan» brukes på ulike måter. Begrepet betegner generelt sett et organ som fungerer som mellomledd mellom kommunestyret og selskapets øverste organ (generalforsamlingen i AS og representantskapet i IKS). Dette organet kan være formannskapet eller kommunalutvalget, men i andre tilfeller betegnes ordføreren som «eierorgan» samtidig som han er generalforsamling i kommunens heleide AS.

utvalget en egen rolle i eierstyringen. Ved å legge en samlet plan for kontroll gjennom valgperioden, kan utvalget få en betydelig rolle i eierstyringen. Men dette dreier seg i sin natur om en kontrollfunksjon, og ikke en styrende eller retningsgivende innflytelse per se.

Kontrollutvalgets rolle blir naturlig nok spesielt aksentuert i tilfeller hvor det er mistanke om, eller avdekkes, uønskede disposisjoner i et av de kommunaleide selskapene.

### **Kommunestyret**

Intervjuene tyder på at det ofte er et betydelig sprik mellom den formelle myndigheten som kommunestyret er tillagt, og den reelle myndigheten som utøves. Kommunestyret fatter, som kommunens øverste folkevalgte organ, vedtak om opprettelse av selskaper, valg av selskapsform, vedtekter og endringer av disse, avsetning av egenkapital, avkastningskrav og andre spørsmål. De får seg også forelagt ulike typer dokumenter knyttet til selskapene, ikke minst eierskapsmeldingen, som mange kommuner legger frem for kommunestyret en gang i valgperioden. Men informantene gir et svært sammensatt bilde av hvordan aktiviteten og engasjementet rundt disse sakene er.

Noen informanter oppgir at kommunestyret sjelden debatterer disse sakene særlig aktivt. Vanligvis er det få representanter som tar ordet, det er liten uenighet og få spørsmål om utfyllende opplysninger. Dette bildet forsterkes av flere intervjuer som er avholdt med kommunestyrerepresentanter uten verv i de kommunaleide selskapene. Flere av disse informantene hadde svært vage oppfatninger om kommunens eierskapsmelding, endringer i selskapenes vedtekter eller andre forhold knyttet til selskapsstyringen:

Rutinemessig får vi årsrapporter. Men jeg er ikke sikker på hvor ofte vi får dem i min komite. (...) Jeg sitter ikke i finanskomiteen og vi i andre komiteer får ikke vite så mye om det. (Kommunestyremedlem)

Jeg mener vi hadde en sånn sak hvor det var snakk om selskapsform og da mener jeg det ble valgt AS av forretningsmessige hensyn. Jeg husker ikke hva det gjaldt, men det var sikkert snakk om eierandeler og

eierstruktur og hvor to små skulle bli ett stort.  
(Kommunestyremedlem)

*Hvordan brukes eierskapsmeldingen?* Det har jeg hørt om, men jeg husker ikke hva som står i den. *Finnes det en egen selskapsstrategi, eller et strategidokument for hvert enkelt selskap?* Jeg vet ikke. *Hvem utgjør selskapenes eierorgan?* Det vet jeg ikke. (Kommunestyremedlem)

En ordfører framholdt at kommunestyret har en aktiv og innflytelsesrik rolle, blant annet når det gjelder etableringer av selskap, valg av selskapsform og nedleggelse av et selskap, men dette er et klart avvikende synspunkt. Langt flere framholdt at eierstyringen er noe som i liten grad engasjerer kommunestyret:

Det er ordføreren som særlig driver med eierstyring. Mye faller på han og (noen i) formannskapet, de fleste i kommunestyret er apatiske til dette. Det er lite eller ingen diskusjon når det legges fram ting. Folk forstår det ikke helt og det engasjerer dem ikke. Gap mellom ordføreren og de andre. (Rådmann)

En ordfører framholdt at eierskapet er forankret i formannskapet. På spørsmål om kommunestyrets rolle, oppga han at:

Ikke i AS og IKS. Bortsett fra eiermeldinger og når vi lager eierstrategier og sånn, da er de jo med. Men dette blir litt sånn peanuts. Det er jo selvfølgelig øverste organet, men det er formannskapet som har hånda på rattet. (Ordfører)

Den samme informanten medga at kommunestyret har en rolle knyttet til det å fatte viktige vedtak om selskapene, men tilføyde straks at det er viktig å få inn formannskapet i en tidlig fase, for *«der sitter alle gruppelederne, så det er et beslutningstungt organ.»* Slike utsagn kan tolkes som at konsentrasjonen av den politiske eierstyringen rundt kommunens ledende folkevalgte i noen tilfeller er en villet og ønsket situasjon. Flere andre informanter framholdt også at en klar fordel med opprettelse av selskaper kan være å unngå at saker tas opp i kommunestyret. En ordfører mente at man dermed unngår at altfor detaljerte spørsmål får politisk oppmerksomhet:

Hvis det ofte er konflikt, kan det være greiere å ha et selskap enn å ha det som etat? Heh, ja.. vi har nok hatt den tanken. Jeg er sjeleglad for at det ikke er etat. Kulturanlegget vårt, innbyggerne har jo meninger om alt mulig på det kulturanlegget. Da ville jo prisen på Snickers [sjokolade solgt i kiosken på kinoen] komme inn i kommunestyret! (Ordfører)

I andre tilfeller gir intervjuene inntrykk av at det å avskjære kommunestyret fra aktiv styring ved å omdanne en etat til et selskap kan ha mer dyptgripende begrunnelser. En informant framholdt for eksempel at man ved å omdanne en kommunal etat til selskap oppnår å løfte denne delen ut av de årlige prioriteringene rundt kommunebudsjettet.

### **Rådmannens og administrasjonens støttefunksjon**

Det å ha en aktiv, systematisk og organisert oppfølging av selskapene fra kommuneadministrasjonens side, regnes av mange informanter som et svært viktig ledd i den *folkevalgte* styringen. Dette dreier seg ikke om direkte styringssignaler fra administrasjonen til daglig leder, men om en støttefunksjon til politisk ledelse. Organiseringen av denne funksjonen drøftes nærmere i avsnitt 6.3 fra side 174.

Som det fremgikk av surveyundersøkelsen, er rådmannen i mange tilfeller ordførerens nærmeste forankringspunkt, og er ofte den som er mest involvert i eierskapsstyringen ved siden av ordføreren selv (se for eksempel avsnitt 4.3 og 4.4). Men rådmannen er også ofte involvert i å forberede ulike sider ved eierstyringen hvor kommunestyret er involvert, for eksempel utarbeidelse av eierskapsmeldinger (jf avsnitt 4.4). Dermed er ikke rådmannens støttefunksjon noe som entydig støtter opp under konsentrasjonen av folkevalgt styring.

### **Oppsummert**

Samlet sett gir case-studiene inntrykk av en betydelig konsentrasjon av den folkevalgte eierstyringen, på den måten at det er et begrenset antall folkevalgte som involveres særlig aktivt. Case-studiene gir ikke et representativt bilde av den folkevalgte eierstyringen i alle norske kommuner. Men siden case-kommunene har forholdsvis god spredning når det gjelder folketall og geografi, er det grunn til å anta at tendensen til konsentrasjon av den

folkevalgte styringen er til stede også i andre kommuner. Det er derfor relevant å drøfte nærmere hva informantene trekker frem som årsaker til et slikt mønster.

### 6.2.3 Informantenes forklaringer på konsentrasjonen av eierstyringen

Flere informanter har fremhevet *omfanget og kompleksiteten i den tilgjengelige informasjonen om selskapene* som en viktig faktor for å forklare hvorfor mange folkevalgte ikke er engasjert i eierskapspolitikken. Dette er delvis en skalaeffekt, i den forstand at noen kommuner har flere selskaper enn andre.

En av de intervjuede folkevalgte hadde styreverv i flere selskaper. Den aktuelle kommunen var eier eller er medeier i et betydelig antall selskaper. Informanten fremholdt at:

Ellers er det et problem når vi har organisert oss med [så mange] foretak, stiftelser, etc. i [kommunen]. De fleste selskaper som er unntatt fra rådmannens budsjett får vi ikke strategibeskrivelse for. Hver enkelt representant kan gå inn i selskapene, men det skal mye til. Det er i realiteten helt umulig for en menig politiker å sette seg inn i alle kommunens selskaper. (...) informasjonen er så fragmentert og tilfeldig at en har ikke noen sjanse. Som vanlig representant i kommunestyret har en ikke mulighet til å sette seg inn i selskapene. (Kommunestyremedlem)

Ordføreren i den samme kommunen framholdt noe tilsvarende. Ordføreren påpekte også at noen selskaper er vanskeligere å sette seg inn i enn andre:

(...) dette [mulighetene for politisk styring] er jo veldig forskjellig mellom selskapene. Noen er enkle å følge, [for eksempel] parkeringselskapet, bystyret vedtar p-avgiftene, langtids- og korttidsavgifter. Så er det noen selskap som er mer komplekse, som det kan være veldig vanskelig for bystyremedlemmer å ha noen formening om hvordan de skal driftes i henhold til eierskapspolitikken. Man må ha god informasjon fra selskap til eiere, ofte mer enn det som ligger i de

---

vanlige dokumentene til representantskapet og generalforsamlingen. (Ordfører)

Et interessant resonnement ble fremsatt av en folkevalgt i en kommune som er deltager i et betydelig antall IKS. Denne informanten fremholdt at kommuneinndelingen i denne byregionen tilsa at det ikke var formålstjenlig for hver av kommunene å organisere eget brannvern, eget vannverk og lignende. Dermed førte kommuneinndelingen til at en ganske stor mengde av kommunens virksomhet er organisert som IKS og andre interkommunale samarbeidsløsninger, og dermed «*flyttet ut av kommunestyrene*». Informanten fremholdt dette som et demokratisk problem, nettopp ved at antallet og kompleksiteten i selskapsporteføljen svekket mulighetene for folkevalgt styring.

En annen faktor som fremheves, er *de folkevalgtes forutsetninger* for å sette seg inn i den informasjonen som faktisk gjøres tilgjengelig. En folkevalgt som selv ikke hadde noe verv i kommunens selskaper, påpekte at dette kan ha å gjøre med de folkevalgtes bakgrunn:

Selv har jeg utdanning i økonomi og administrasjon, har jobbet i finans og bank, markedsføring – fra næringslivet. Det er ofte mange fra offentlig sektor som sitter i bystyret – lærere, sykepleiere, etc. – og de har kanskje ikke samme bakgrunn for å vurdere det som skjer i kommunale selskaper.  
(Kommunestyremedlem)

Flere folkevalgte informanter understreker at en av kommunepolitikernes viktigste roller er å være engasjerte, og ha evne og vilje til å stille de rette spørsmålene. Men noen fremholder at manglende kompetanse og innsikt i hvordan selskaper organiseres og styres, kan virke avskrekkende. En ordfører i en mindre kommune observerte at det å lage en atmosfære hvor det er «*lov til å stille dumme spørsmål, fordi de kanskje ikke er så dumme*» kan være en utfordring, når det også sitter erfarne og «garvede» politikere i salen. Samme ordfører fremhevet hvor mye tid og innsats han selv hadde brukt på å sette seg inn i denne materien, og at dette vil være krevende for de fleste fritidspolitikere.

Etter NIBRs oppfatning fremstår observasjonene om konsentrasjon av folkevalgt styring som rimelige og lite



overraskende. Kapittel 3 gikk gjennom hovedtrekk ved aksjeloven, IKS-loven, normene og anbefalingene for god eierstyring samt sider ved kommunenes egne prinsipper og strategier for eierskap. *Samlet sett beskriver disse kildene et fingradert, institusjonalisert system preget av høy kompleksitet når det gjelder antall posisjoner og organer, deres ulike roller og relasjonene mellom dem.* Denne komplekse institusjonelle strukturen reflekteres også i til dels komplekse *prosedyrer* for eierstyring, hvor det er detaljerte normer og bestemmelser for hvordan ulike saker skal løses gjennom prosessen fram til de kan effektueres, hvem som har anledning til å fremme hvilke forslag (og ved hvilke anledninger og i hvilke fora) og hvilke frihetsgrader den enkelte aktør med rimelighet kan forvente å ha. Gitt at langt de fleste medlemmer av kommunestyret er fritidspolitikere uten spesielle forutsetninger, erfaringer eller bakgrunn fra privat sektor, er det lite overraskende at mange av dem i praksis ikke får betydelig innflytelse på kommunens eierskapspolitikk. Det ligger på flere måter i sakens natur at mye av eierstyringen vil konsentrere seg rundt et mindre utvalg av folkevalgte.

Om dette ikke er oppsiktsvekkende, er det heller ikke uvanlig. Mange områder av offentlig politikk er preget av komplekse prosedyrer for planlegging, beslutning og finansiering, og dette gjelder også kommunal og fylkeskommunal politikk. Dermed er det en vanlig observasjon at det tar tid å bygge opp den nødvendige systemkompetanse før man kan øve innflytelse.

Etter NIBRs oppfatning er dessuten en viktig årsak til konsentrasjonen av eierstyringen rett og slett at dette i mange tilfeller er et ønsket utfall fra kommuneledelsens side. Årsaken til dette, kan være et ønske om å ha politisk kontroll. En viktig dimensjon ved dette, er ønsket om å unngå politisk «støy». Flere av informantene viste til hvor krevende det er for mange folkevalgte å forstå de ganske komplekse systemene som eierskaps- og selskapsstyringen foregår innenfor. Vi har tidligere påpekt at dette er 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 (jf. side 98). Dette skaper en oppfattet risiko for at folkevalgte på ulike måter aktiviserer seg i eierskapspolitikken på måter som ikke er i samsvar med deres rolle i systemet. Konsentrasjon av folkevalgt styring

rundt de spesielt kvalifiserte og involverte kan ses på som en strategi for å motvirke dette.

En tredje faktor som kan være til hinder for folkevalgt engasjement i Eierpolitikken, er at *ledelsen i selskapene har fremgangsmåter for å unndra seg politisk oppmerksomhet og styring*. En ordfører og en rådmann trakk spesielt fram utfordringer knyttet til det å hente ut avkastning fra selskapene. En del selskaper vil ønske å motsette seg dette, og har strategier for regnskapsføring som usynliggjør reelt overskudd. Det kan være krevende for kommuneledelsen å avdekke dette, særlig innenfor komplekse selskapsdannelser med mange datterselskaper.

En kommunalt ansatt med ansvar for oppfølging av selskaper fremholdt at *«eier har aktivitetsplikt, ellers beveger selskapet videre av seg selv»*. Dette kan ha både positive og negative utslag. En viktig begrunnelse for å organisere en virksomhet som selskap, og dermed legge betydelig ansvar og handlefrihet til ledelsen i selskapet, er jo at dette skal utløse kraft og initiativ til å utvikle virksomheten og drive den bedre. Men fristillingen medfører også en risiko for uønskede utslag av selskapsledelse. En annen ansatt med ansvar for oppfølging av selskaper ga uttrykk for det følgende:

Det er jo selskapenes administrasjoner som har tatt initiativ til å bli selskaper, for å kunne gjøre som de vil. De fleste selskapene er jo veldig administrasjonsstyrt. Og de som leder disse selskapene, de er jo ofte veldig utspekulerte også, de vet veldig godt hvilke knapper de skal trykke på. Hver gang vi har solgt selskaper, gjort emisjoner etc, og har fått noen inn til å gjøre fullstendige selskapsgjennomganger, har det vært både det ene og det andre i selskapet. Vi har alltid fått store overraskelser. Mye tull. (Ansatt i kommuneadministrasjon)

NIBRs undersøkelse har ikke hatt til hensikt å avdekke tilfeller hvor ledelsen i kommunaleide selskaper har foretatt uønskede eller ulovlige disposisjoner. Men informantene har nevnt flere konkrete tilfeller av slike «store overraskelser», og de er heller ikke vanskelig å søke opp i media.

## 6.3 Ansvarlig og pålitelig styre, lover og anbefalinger

### 6.3.1 Mekanismer for ansvarlig og pålitelig styre

Slik styringens formål og innhold ble kategorisert i avsnitt 3.1 og Tabell 3.1, skal normene om ansvarlig og pålitelig styre først og fremst knyttes til det å ivareta lover og anbefalinger om hvordan selskapene skal organiseres og ledes. Disse lovene og anbefalingene ble gjennomgått i avsnitt 3.3 og 3.4. Samlet sett ligger disse lovene og anbefalingene til grunn for den generelle modellen for eierstyring gjennom selskapets styrende organer og regulære prosedyrer som ble presentert i Figur 4.1 på side 96. Hovedhensikten med denne modellen er å sikre at kommunen har kontroll med selskapets virksomhet, slik at det ivaretar formålet det er opprettet for å ivareta, at det er grunn til å ha tillit til styringsorganenes virkemåte, og at ansvaret for beslutninger som fattes kan plasseres.

En rekke mekanismer er lovpålagt i denne forbindelse. Plikten etter regnskapsloven til å utarbeide årsregnskap og årsberetning (§3.1-3.9), som gjelder for både AS og IKS,<sup>31</sup> herunder underskrivningsplikten for samtlige av styrets medlemmer samt daglig leder (§3.5), samt revisjonsplikten etter aksjeloven (kapittel 7) og IKS-loven (§28) er helt sentrale mekanismer for å sikre ansvarlig og pålitelig styre. Det samme er kontrollutvalgets funksjon og mandat, som ble drøftet i avsnitt 3.4.6 på side 81 og i gjennomgangen av survey-undersøkelsen i avsnitt 5.6 på side 145.

I det følgende skal vi imidlertid komme nærmere inn på en annen side ved kommunenes mulighet til å sikre ansvarlig og pålitelig styre, nemlig kommuneadministrasjonens rolle og posisjon i den kommunale eierskapsorganiseringen. For å belyse dette, er det valgt ut to kommuner som er organisert etter henholdsvis formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Dette er gjort fordi det er interessante forskjeller mellom disse to modellene.

---

<sup>31</sup> IKS-loven åpner også for at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper, jf. §27.

### 6.3.2 Rådmannens og administrasjonens støttefunksjon – formannskapsmodell

Generelt sett påvirkes rådmannens og kommuneadministrasjonens rolle sterkt av kommunens valg om å organisere en del av sin virksomhet gjennom et AS eller IKS. Rådmannen er øverste leder av kommunens samlede administrasjon, og har dermed overordnet ansvar for alle sider ved virksomheten som utføres av kommunalt ansatte. Når deler av denne virksomheten legges til et AS eller IKS, endrer dette seg på en grunnleggende måte. Ansvar flyttes over på daglig leder og selskapets styre, og styret er på sin side ansvarlig overfor generalforsamlingen eller representantskapet. Dette er de kommunale eierne organ, og (som vist tidligere) en arena for folkevalgte ledelse. Rådmannen har ingen posisjon i noen av disse organene, og har dermed ikke noe mandat til å instruere daglig leder eller gripe direkte inn i selskapets virksomhet.

Kommunaleide AS og IKS er heller ikke omfattet av rådmannens internkontroll, men av ekstern revisor og kommunerevisjonen.

Likevel har mange informanter fremhevet at det å ha en aktiv, systematisk og organisert oppfølging av selskapene fra kommuneadministrasjonens side, er et svært viktig ledd i den *folkevalgte* styringen. Men siden selskapene er løftet ut av den vanlige styrings- og kontroll-linjen, hvor rådmannen har det overordnede ansvaret overfor folkevalgt nivå, dreier dette seg ikke om en styringsfunksjon i vanlig forstand. Rådmannens og kommuneadministrasjonens rolle skal heller betegnes som en *støttefunksjon til politisk ledelse*.

Noen informanter ga inntrykk av at rådmannen ikke skal ha noen rolle overfor de kommunaleide selskapene, siden disse er utenfor rådmannens ansvar. I enkelte tilfeller ga rådmannen uttrykk for at politisk ledelse ikke er opptatt av å involvere rådmennene:

Jeg stiller aldri på generalforsamlingen, får ikke innkalling, får ofte ikke tak i dokumentene en gang. Jeg må minne ordføreren på å legge de i arkivet.  
(Rådmann)

Når rådmannen og kommuneadministrasjonen i liten grad er involvert i oppfølgingen av selskapene, faller mye av ansvaret på ordføreren personlig, i kraft av å være generalforsamling i de

heleide aksjeselskapene, og kommunens representant i deleide AS og i IKS. En daglig leder i et større IKS beskrev det han selv oppfattet som meget stor variasjon kommunene imellom, når det gjelder hvor godt ordførerne i eierkommunene var orientert om selskapet:

Vi hadde en ordfører i representantskapet forrige uke, som ikke kjente til at det er en prosess på gang med revisjon av eierstrategien! Dette viser hvor forskjellige kommunene er med å følge opp ordføreren. Andre ordførere møter opp med gule lapper og kommentarer fra administrasjonen sin. Det er sånn det absolutt bør være. (Daglig leder, IKS)

En ordfører beskrev hvordan han selv hadde jobbet systematisk med å tilegne seg kunnskaper og forståelse til å drive eierstyring, men at denne kompetansen var knyttet til ham selv individuelt, og ikke organisert inn i kommuneadministrasjonen:

Hvis jeg ikke tar gjenvalg er det ingen i kommunen som kan erstatte denne funksjonen. Vi har ingen egen eierseksjon, så kunnskapen forsvinner. I større kommuner har de egne avdelinger, dette er et stort savn. Vi kan miste kunnskap. (Ordfører)

Undersøkelsene gir ikke grunnlag for å fastslå entydig hvor utbredt og dyptgripende mangelen på administrativ organisering og rutiner rundt eierskapsfunksjonen er blant norske kommuner. Surveyundersøkelsen viste at rådmannen har en sentral rolle på mange måter, men samtidig indikerte resultatene fra denne undersøkelsen at rådmannen ikke er like sentral i alle kommuner. Det ble vist til at bare 62% av de spurte oppga at det er svært eller nokså vanlig at eierorganet konsulterer rådmannen i forkant av generalforsamling eller møte i representantskapet (Tabell 4.2). 69% oppga at det er praksis for kommunens representant på generalforsamlingen/representantskapsmøtet å rapportere om utfallet av møtet til rådmannen (Tabell 4.3). 63% oppga at rådmannen vanligvis er representert på eiermøtene (Figur 4.3). De spurte oppga (Tabell 5.2) at oppfølgingsansvaret overfor de ulike kommunale selskapene er samlet hos rådmannen (41%), en kommunaldirektør e.l. (11%), hos en annen medarbeider i kommunen (5%) eller hos én etat (2%), jf. tabell 5.2. 11% av de spurte oppga at oppfølgingsansvaret ikke er klart plassert. Dermed kan denne

undersøkelsen tyde på at rådmannens og kommuneadministrasjonens rolle og funksjon i eierstyringen varierer sterkt, og at det kan være opp mot 30% av kommunene hvor rollen er lite aktiv og utviklet.

Samtidig var konklusjonen samlet sett at et betydelig antall av de spurte mente at kontrollen av eierinteressene ikke er god nok (5.5 og 5.6). Selv om undersøkelsen ikke gir grunnlag for å fastslå at dette skyldes manglende systematisk oppfølging fra rådmannens og kommuneadministrasjonens side, er det altså flere av informantene som har gjort nettopp denne koblingen.

*Etter NIBRs oppfatning representerer fraværende eller mangelfull oppfølging av selskapene fra rådmannens og kommuneadministrasjonens side en betydelig risiko for at normene om ansvarlig og pålitelig styre ikke ivaretas godt nok.*

Ikke minst i mindre kommuner med mange selskaper og eierposter, vil det være svært krevende for en folkevalgt med mange ulike roller og forpliktelser å holde seg godt nok orientert om selskapets virksomhet uten støtte fra administrasjonen.

Dermed er det relevant å vise hvordan rådmannens og kommuneadministrasjonens støttefunksjon er organisert i praksis.

### **Drammen kommune**

Drammen kommune er organisert etter formannskapsprinsippet. Kommunen har eierposter i seks IKS og 14 AS, i tillegg til et antall øvrige selskaper. Formannskapet er eierorgan, og innstiller til bystyret i saker som gjelder kommunens eierposter. Formannskapet gjennomfører også eiermøter med selskapene. Ordføreren er kommunens representant på generalforsamlinger i AS og representantskapsmøter i IKS og er den eneste folkevalgte som møter. Kommunens eierstrategi behandles av bystyret en gang i hver valgperiode, og en oversikt over kommunens eierposter behandles av bystyret årlig. Eierstrategien og eierpostene presenteres på et eget nettsted. Drammen kommune er medeier i Buskerud kommunerevisjon IKS, og deltar i et kontrollutvalgssekretariat (IS) sammen med tre nabokommuner og Buskerud fylkeskommune.

Kommunen utarbeider eierstrategier for hvert selskap i porteføljen, og i følge informantene er dette et spesielt viktig styringsredskap. Eierstrategiene inneholder spesifiserte

avkastningskrav. I de største selskapene gjennomgås disse strategiene årlig.

Kommunen har ikke folkevalgt representasjon i selskapenes styrer,<sup>32</sup> og styret til AS og IKS velges av generalforsamling og representantskap. I følge informantene legger kommunen spesielt stor vekt på utnevning av styreleder i selskapene.

Den administrative oppfølgingen av selskapene er lagt til økonomi- og næringsdirektøren, som sitter i rådmannens ledergruppe. Ansvar for å følge opp det enkelte selskap fortløpende er fordelt mellom åtte rådgivere, som benevnes som eierkontakter. Disse eierkontaktene går gjennom alle dokumenter til generalforsamling og representantskapsmøte, og forbereder innspill til ordføreren om forhold han bør være spesielt oppmerksom på når sakene skal behandles. Men eierkontaktene har også en oppfølgende rolle mellom disse årlige møtene. De går gjennom alle selskapets dokumenter fortløpende, inkludert sakslister og protokoller for styremøtene. De forbereder og tilrettelegger dessuten eiermøtene.

Dette innebærer at det er utstrakt kontakt mellom kommuneadministrasjonen og selskapene gjennom året, og at oppfølgingen av hvert selskap har en entydig organisatorisk plassering i kommuneadministrasjonen.

Etter NIBRs oppfatning fremstår denne modellen som svært velegnet til å sikre at hensynet til ansvarlig og pålitelig styre ivaretas. Samtidig er det vårt inntrykk at Drammen kommune faller inn i det tidligere beskrevne mønsteret som innebærer forholdsvis sterk konsentrasjon av den folkevalgte styringsrollen. Mens den administrative oppfølgingen av selskapene er svært velutviklet, er det først og fremst ordføreren og formannskapet som er involvert fra folkevalgt nivå. Eierstrategi og eierskapsposter behandles regelmessig i bystyret. Men informanten blant menige kommunestyremedlemmer uten verv hadde et meget omtrentlig forhold til eierskapsstyringen, selv om dette var en rutiner kommunepolitiker med flere valgperioders fartstid.

---

<sup>32</sup> I følge informantene er det eneste unntaket Drammen havn, som er et samarbeid etter kommunelovens §27.

### 6.3.3 Eierstyring med parlamentarisk styringsform

#### **Bergen kommune**

Bergen kommune har en parlamentarisk styringsform, hvor kommunerådet (byrådet) utgår fra en flertallskonstellasjon i bystyret. Byrådet har syv medlemmer inkludert byrådslederen, og kommunens administrasjon er fordelt under hver av byrådene og deres respektive byrådsavdelinger.

Bergen kommune er eier eller medeier i hele 37 AS og to ASA.<sup>33</sup> Kommunen har ikke folkevalgt representasjon i selskapenes styre, med unntak av arbeidsmarkedsbedriftene.

I Bergen kommune er ordførerens rolle som kommunens representant i generalforsamling for AS delegert til byrådet. Her er det overordnede ansvaret lagt til byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Byrådsavdelingen har ansvar for oppfølging av alle selskap med finansielt formål, jf. kommunens formålsinndeling av selskapene, som ble presentert i avsnitt 4.2. Det er da byråd for finans som er generalforsamling. Når det gjelder selskapene med samfunnsmessig eller politisk formål er oppfølgingsansvaret delt med andre byrådsavdelinger når det gjelder det faglige. For eksempel har byrådsavdeling for byutvikling ansvar for renovasjon, og dermed fagansvar for selskaper som hører inn under dette hovedformålet. For disse selskapene er det den aktuelle fagbyråden som er generalforsamling. Samtidig har byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap beholdt ansvaret for oppfølging av alle saker som går ut over det som behandles på ordinær generalforsamling, inkludert emisjoner, fusjoner, fisjoner, og oppløsninger av selskap.

Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap har lagt oppfølgingsansvaret til en egen seksjon for konkurranse og eierskap. Denne seksjonen går systematisk gjennom alle selskapenes dokumenter som tilflyter eieren, og har dermed en lignende funksjon som de åtte eierkontaktene i Drammen kommune.

---

<sup>33</sup> Kilde: Bergen kommunes eierskapsmelding (2011). Bergen kommune vedtok i 2013 å være deltaker i Grieghallen IKS.



Denne eierskapsorganiseringen skiller seg fra tilsvarende i formannskapsmodellen på flere måter, som kan ha konsekvenser for folkevalgt styring. Først og fremst er ordførerens og bystyrets rolle svært ulike. Siden ordføreren har delegert sin myndighet som kommunens rettslige representant overfor selskapene til byrådet, har han eller hun ingen direkte rolle i eierstyringen, slik det er tilfelle i de fleste andre kommuner. Etter NIBRs inntrykk medfører den parlamentariske styreformen at menige bystyrepolitikere får et svært distansert forhold til eierstyringen. I følge noen av informantene er en konsekvens av dette at medlemmer av bystyret noen ganger inntar en slags opposisjonsrolle.

Samtidig som byrådene representerer kommunen på generalforsamlingene og står for oppfølgingen av selskapene, er det bystyret som vedtar opprettelse av selskaper, vedtekter og vedtektsendringer, budsjetter og avkastningskrav. I følge av noen informanter medfører dette at byrådet er svært påpasselige med å ikke gi politiske føringer ut over det som går gjennom ordinære kanaler i forbindelse med generalforsamlingen. Siden selskapene fortsatt «eies» av bystyresiden, ville dette innebære at det parlamentariske ansvaret forrykkes:

Byrådet prøver seg ikke på politisk styring. Hvis de skulle gjøre det, her er vi påpasselige, da vil de jo bli tatt med en gang av opposisjonen, som vil påpeke det parlamentariske ansvaret. (Ansatt i kommuneadministrasjon)

## 6.4 Spesielt om IKS

Informantenes oppfatninger om IKS-formen fremstår som litt tvetydige. Som vist i avsnitt 3.4.3 på side 77, gir AS omtrent like gode politiske styringsmuligheter som IKS. Noen informanter, også folkevalgte, fremholdt da også at AS og IKS i realiteten ikke er så forskjellige med hensyn til mulighetene for styring og kontroll. En viktig forskjell er imidlertid at IKS har ubegrenset deltageransvar. Etter §3 i IKS-loven hefter den enkelte deltager ubegrenset for en brøkdel av selskapets forpliktelser. AS har derimot begrenset deltageransvar, som innebærer at eierne bare står i fare for å tape den innskutte aksjekapitalen hvis selskapet går

konkurs. Øvrige forpliktelser selskapet har pådratt seg kan ikke drives inn fra eierne.

Selv om deleide AS og IKS har mye til felles, fremhevet mange at AS innebærer en større grad av privatisering, fristilling og markedsretting enn det IKS gjør. En informant mente, i tråd med dette, at høyresiden gjerne foretrekker AS mens venstresiden heller vil ha IKS.

Slik sett oppleves mulighetene for politisk styring og kontroll over IKS enn AS. Men IKS er også i særlig grad forbundet med *konsentrasjonen av folkevalgt styring* som ble drøftet tidlig i dette kapitlet. Flere ordførere framholdt at det i spesielt stor grad er ordføreren og rådmannen som holder tak i IKSene, og at involveringen av øvrige folkevalgte er mer begrenset:

[IKS] blir veldig rådmann/ordførerstyrt. Det er felles kommunestyre [i deltagerkommunene], to ganger i året, og felles formannskap. Det er aldri større forfall enn når møtet dreier seg om IKS.

Samtidig har en del IKS svært mange deltagere, blant annet et av selskapene i case-studien. Dette fører til at daglig leder opplever kontakten med de folkevalgte eierne som svært fjern og lite direkte.

Som vist i kapittel 2 varierer den geografiske utbredelsen av IKS ganske mye. Flere informanter fremhevet kommuneinndelingen som bakgrunn for opprettelse av IKS, noen ganger kombinert med at visse oppgaver er lovpålagt, og at dette mer eller mindre kan tvinge gjennom opprettelsen av IKS til tross for ulempene man forbinder med denne formen. En ordfører i en kommune med mange IKS fremholdt at kommuneinndelingen lokalt gjorde det uhensiktsmessig å utføre mange oppgaver i hver kommune enkeltvis, og at det dermed var opprettet mange IKS for brannvern, vann og avløp og andre tjenester. Men samtidig opplevde ordføreren at flere av disse tjenestene dermed har fått dårligere folkevalgt styring. Ordføreren anførte dette som et argument i favør av kommunereformen. Hvis kommunene var større og færre kunne de i større grad hatt direkte eierskap til disse tjenestene, og dette ville etter ordførerens oppfatning styrket den demokratiske kontrollen.

Både IKS og AS som eies av flere kommuner har det til felles at styret skal forvalte selskapet mellom møtene representantskapet og generalforsamlingene. I mange tilfeller er det kommunepolitikere som bemanner disse styrene. En observasjon fra undersøkelsene er at styret i noen slike selskaper blir en arena for politiske uenigheter og konflikter mellom deltagerkommunene. Men dette er ikke i tråd med rollefordelingen som ligger i selskapslovgivningen. Det kan innebære at daglig leder ikke får entydige signaler fra styret, og det kan føre til tvil om hvorvidt styret først og fremst skal fremme selskapets beste eller hjemkommunens interesser. *Etter NIBRs oppfatning bør kommuner som eier felles AS eller IKS sørge for å opprette egne arenaer for politiske avklaringer seg imellom, slik at styret kan opptre ut ifra et omforent mandat.* Dette bør også inngå i KS' anbefalinger om kommunalt eierskap.

En ordfører fremholdt, i tråd med dette, at møte i representantskapet i prinsippet bør være et sandpåstrøingsorgan. Grunnen til dette, er at eierkommunene bør avklare uenigheter seg imellom før dette møtet avholdes. Dermed vil heller ikke selskapets styre bli et forum for slike utvekslinger.

## 6.5 Oppsummering

Dette kapittelet har vist at den politiske komponenten i eierskapet er sammensatt. Selskapet kan etableres med et politisk formål. Strategiske endringer i selskapet kan vise seg å ha politiske implikasjoner, som må identifiseres og håndteres politisk. Samfunnsendringer og endringer i selskapets omgivelser kan føre til at selskapets nye politiske premisser aktualiseres i forhold til selskapets strategi. Og noen ganger brukes selskapene relativt kortsiktig til å nå politiske mål. *Etter NIBRs oppfatning er det spesielt viktig for god, folkevalgt styring at disse politiske innslagene i eierstyringen identifiseres og tas opp til politisk debatt.* Det er ikke gitt at selskapets egne organer fanger opp eventuelle politiske implikasjoner av egen strategi og drift, eller forstår samspillet mellom selskapets utvikling og nye sider ved en kommunepolitikk i utvikling. Dette er først og fremst en politisk funksjon som eierkommunen må ta ansvar for.

Samtidig gir undersøkelsene er klart inntrykk av at den folkevalgte styringsrollen er konsentrert rundt et mindre antall politiske aktører. Ordfører, formannskap, eventuelle folkevalgte styremedlemmer og kontrollutvalget har viktige roller. Men menige

folkevalgte fremstår ofte som marginaliserte og uinformerte. Dette kan være en villet situasjon av ulike grunner, men en årsak kan også være at eierstyringen er til dels kompleks og at mange folkevalgte mangler forutsetningene for å sette seg inn i det.

*Konsentrasjonen kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kapasitet til å identifisere og diskutere de politiske sidene ved selskapene.* Samtidig vises det hvordan rådmannen og kommuneadministrasjonen kan utføre en svært viktig støttefunksjon for de folkevalgte, men ikke alle kommuner benytter seg av dette.

## 7 Konklusjoner og anbefalinger

### 7.1 Resultatene sett under ett

Det sentrale spørsmålet i denne undersøkelsen har vært hvordan og i hvilken grad kommunene ivaretar hensynet til god folkevalgt styring, når betydelige deler av deres virksomhet er organisert som selvstendige selskaper. «God folkevalgt styring» ble definert gjennom fire dimensjoner: Pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre. Rapporten har vist til at styringens innhold og formål er mangesidig. Vi hevdet at det er grunn til å skille mellom ulike formål for styring, fordi selskapsorganiseringen legger opp til at ulike aktører skal ha ulikt ansvar for hvert av formålene. Mens alle aktørene i systemet har ansvar for at lovfestede bestemmelser følges, har selskapets ledende organer et spesielt ansvar for at driftsmessige sider ved styringen ivaretas. Kommunen som eier, og særlig de folkevalgte, har et spesielt ansvar for å ivareta den politiske komponenten ved eierstyringen. Men kommunestyret har uansett det overordnede ansvaret for alle deler av kommunens virksomhet.

Det ble gjennomgått en rekke ulike virkemidler som kommunene har til rådighet for å ta dette ansvaret. Resultatene tyder på at det er svært betydelige forskjeller kommunene imellom når det gjelder hvordan de utnytter disse mulighetene. 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. Mens ordføreren oftest er den som representerer kommunen på selskapenes generalforsamling eller representantskapsmøter, konsulterer han i mange tilfeller rådmannen og formannskapet i for- og etterkant av slike møter. Men i en betydelig andel av kommunene skjer ikke dette, noe som tyder på at den politiske forankringen kan være svak. Noen

kommuner har utviklet rådmannens og kommuneadministrasjonens støttefunksjon på en svært organisert og systematisk måte. Men i et ikke ubetydelig antall kommuner ser det ut til at ordføreren selv må ta mye av ansvaret for å holde seg oppdatert og informert om selskapenes virksomhet.

Styrefunksjonen i de kommunaleide selskapene er i stor grad politisert. Det er oftest politiske aktører som foreslår og velger styremedlemmer, og de aller fleste kommunene har valgt å bemanne styrene med folkevalgte. Begrunnelsene for dette, er særlig at det er en egnet måte å sikre folkevalgt styring og ivareta kommunepolitikernes representative rolle. Det hevdes at styrene trenger politisk kompetanse, på linje med annen kompetanse. Og partikanalen kan fungere som en integrerende mekanisme mellom selskapene og kommunens politiske miljø (men da særlig for posisjonen). Men rådmennene er jevnt over skeptiske til disse argumentene. Mange ser det som en stor svakhet at styret ikke kan kastes, når det består av folkevalgte. Og man bekymrer seg ikke minst for at «kjøttvekt» og politiske fordelingsmekanismer blir viktigere enn relevant kompetanse, når styrene skal bemannes. Det hevdes også at styremedlemmene tar med seg partikonflikter inn i styret, og at politiske styremedlemmer på denne og andre måter opptrer på en måte som vitner om feil rolleforståelse.

Undersøkelsen indikerer samlet sett at det er et betydelig politisk informasjonsunderskudd knyttet til de kommunaleide selskapene i mange kommuner. Det er flere sider ved dette. Mange mener at kommunestyrene ikke får tilstrekkelig informasjon om selskapene, og at de folkevalgte ikke er godt nok orientert om dem. Et betydelig antall kommuner har ikke gjennomført spesifikke tiltak for å bygge kompetanse om selskapene og systemene for eierstyring blant de folkevalgte, og har heller ikke tatt systematisk i bruk virkemidler for å ivareta etiske hensyn. Et mindretall mener at kontrollrutinene er tilstrekkelige. Bare nær halvparten mener at selskapsformen gir dårligere mulighet for innsyn og kontroll, og flertallet mener at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse. *Dette tyder på at mange kommuner ikke i tilstrekkelig grad utnytter de mulighetene som finnes for å sikre godt informasjonsgrunnlag for politisk eierstyring.*

Samlet sett fremstår eierskapsstyringen som et område hvor en begrenset andel av de folkevalgte er direkte involvert. Menige

kommunestyrerepresentanter er i mange tilfeller marginaliserte og uinformerte, mens ordfører, formannskap, folkevalgte styremedlemmer og kontrollutvalget har betydelige roller. Dette kan være en villet situasjon av ulike grunner, men en årsak kan også være at eierstyringen er til dels kompleks og at mange folkevalgte mangler forutsetningene for å sette seg inn i det. Dette kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kapasitet til å identifisere og diskutere de politiske sidene ved selskapene.

## 7.2 Hvor ligger utfordringen?

Undersøkelsene gir dermed på mange måter grunn til bekymring for hvordan hensynet til god folkevalgt styring ivaretas i mange kommuner. *Men etter NIBRs oppfatning er det grunn til å hevde at selskapsorganiseringen, og de mekanismene som finnes for å sikre god eierstyring, i seg selv ikke umuliggjør god folkevalgt styring.*

Undersøkelsene viser at det eksisterer mange relevante ordninger og virkemidler for å sikre god folkevalgt styring over de kommunale selskapene. Selv om det neppe er realistisk å forvente at noen ordning kan garantere at styringen ikke svikter, kan det hevdes at *barrierene mot god folkevalgt styring heller ligger i den enkelte kommunes kapasitet, kompetanse og bevissthet på dette området.*

Samtidig har undersøkelsen avdekket mange sider ved kompleksiteten som eierskapsstyringen er forbundet med. *Etter NIBRs oppfatning er opprettelse av AS og IKS en styringsmessig krevende strategi for organisering av kommunal virksomhet.* Ikke minst for de folkevalgte vil eierskapspolitikken fort bli et krevende og lite gjennomtrengelig område. Langt de fleste folkevalgte er fritidspolitikere, og mange har ikke relevant erfaring og kompetanse med styring og drift av selskaper. Det er påpekt flere steder i rapporten at eierskaps- og selskapsstyringen finner sted innenfor et fingradert, institusjonalisert system preget av høy kompleksitet når det gjelder antall posisjoner og organer, deres ulike roller og relasjonene mellom dem. Denne komplekse institusjonelle strukturen reflekteres også i til dels komplekse *prosedyrer* for eierstyring, hvor det er detaljerte normer og bestemmelser for hvordan ulike saker skal løses gjennom prosessen fram til de kan effektueres, hvem som har anledning til å fremme hvilke forslag (og ved hvilke anledninger og i hvilke fora)

og hvilke frihetsgrader den enkelte aktør med rimelighet kan forvente å ha. Det kan være krevende for mange folkevalgte å komme til inngrep med denne delen av styringsrollen, og dette er en viktig grunn til at AS og IKS er krevende rent styringsmessig.

Det ligger i selskapsformene at selskapets ledelse *skal* ha betydelig autonomi og handlefrihet. Den viktigste grunnen til å anta at selskapsorganisering kan fremme effektivitet og måloppnåelse, er knyttet til dette. Mange informanter fremhever at selskapene dermed kan få en sterk, egen fremdrift. Dette er i utgangspunktet ønskelig, men det er også en viktig årsak til at selskapene blir krevende for kommunen å utøve eierstyring over.

### 7.3 Konkluderende anbefalinger

Etter NIBRs oppfatning bør likevel ikke konklusjonen være at kommunene bør unngå AS og IKS ut ifra demokratiske hensyn. Vi mener derimot at det er viktig at kommunene bevisstgjøres på hvilke krav eierskapsstyringen stiller, for at god, folkevalgt styring skal kunne ivaretas. *Et viktig poeng er at pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre ikke bare må vurderes ut ifra de folkevalgtes rolle og involvering.* Det sentrale er at normene faktisk ivaretas, ikke at de folkevalgte selv skal ta hånd om hver av dem. Sett i forhold til de fire normene har dette de følgende implikasjoner.

*Pålitelig og ansvarlig styre* er primært et spørsmål om innsyn og kontroll. Ikke minst i kommuner med mange og store selskaper, er dette en svært betydelig utfordring. Etter NIBRs oppfatning viser undersøkelsene at en systematisk og organisert oppfølging av selskapene fra kommuneadministrasjonens side, kan være en avgjørende viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta disse normene. Ordførerens kapasitet er begrenset, og den kompetansen hun eller han bygger opp kan forsvinne ved neste valg. Dette innebærer at kompetansen må bygges opp i organisasjonen, og at administrasjonens politiske støttefunksjon bør være fremtredende.

Flere informanter i mindre kommuner fremholder at dette til en viss grad er et kapasitetsspørsmål. 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. *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.*

*Borgernært styre er i stor grad et spørsmål om kommunens evne til å identifisere og håndtere de politiske aspektene ved selskapenes etablering, strategier og drift. De folkevalgte har en spesielt viktig rolle i det å se hva slags samspill det kan være mellom selskapets forretningsmessige strategi, og utviklingen i kommunepolitikken. Som folkevalgte eiere bør de kunne se eventuelle politiske implikasjoner av strategiske valg i selskapene de eier. De bør forstå hvordan samfunnsendringer og politiske endringer gjør at et selskaps strategi og virksomhet kommer i et nytt lys, og må vurderes på nye premisser rent politisk. Hvis innbyggerne og det politiske miljøet i kommunen skal kunne påvirke politikken som føres, er det først og fremst de folkevalgtes ansvar å forstå hva de politiske sidene ved eierskapet er, og løfte dem frem i den offentlige debatten. 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.*

*Effektivt styre kan, i snever forstand, knyttes til spørsmålet om lønnsomhet, innsparing og rasjonalisering. Dette har ikke vært et sentralt premiss i undersøkelsene. Analysene av data fra Bedrifts- og foretaksregisteret har fått frem noen sider ved produktivitetsutviklingen i kommunaleide selskaper, men det ville falle utenfor prosjektets ramme å fastslå om AS og IKS gir mer effektiv oppgaveløsning enn etatsorganisering.*

Men normen om effektivt styre kan også tolkes på en bredere måte. Det å se eierskapspolitikken i et bredere perspektiv enn det som retter seg mot selskapene enkeltvis, og å kunne ta helhetlige grep for å samordne eierskapspolitikken med de øvrige delene av kommunens virksomhet, kan betraktes som et utslag av effektivt styre i videre betydning. Undersøkelsene har vist flere sider ved

dette. Det å ha en overgripende eierskapspolitikk og en eierstrategi som omfatter hele selskapsporteføljen, og som eierstrategiene overfor det enkelte selskap er forankret i, er det sentrale her. Vi har sett hvordan en slik overordnet eierskapspolitikk blant annet inneholder *formålsinndeling* av selskapene, noe som fremhever de politiske og samfunnsmessige formålene som mange selskaper er opprettet for å ivareta. En beslektet side ved eierskapspolitikken er *differensiert utbyttepolitikk*, hvor forventningene om utbytte både knyttes til hvilken utviklingsfase det enkelte selskapet er inne i, og til selskapets formål. Men en helhetlig eierskapspolitikk gir også et samlet bilde av kommunens bruk av selskapsorganisering, og gir rom for helhetlige *vurderinger av selskapsorganiseringens egnethet* innenfor hver enkelt del av virksomheten.

Etter NIBRs oppfatning er det viktig for god, folkevalgt styring at kommunene legger opp til at eierskapspolitikken får en god forankring i brede og helhetlige politiske prosesser i eierkommunene. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapsmeldingen i kommuneplanens samfunnsdel. Dette vil kunne sikre at eierskapspolitikken gjennomgås politisk hver gang kommuneplanen rulleres. Samtidig vil dermed eierskapspolitikken kunne få en forankring i en bredere politisk prosess. Medvirkningskravene i plan- og bygningsloven, samt de enkelte kommunenes tradisjoner og virkemidler knyttet til kommuneplanleggingen, vil kunne bidra til at eierskapspolitikken løftes høyere opp på den politiske agendaen, og til at den sees i sammenheng med andre sider ved kommunepolitikken. *NIBR anbefaler derfor at forankring av eierskapspolitikken i kommuneplanen utredes, og at det gjennomføres forsøk med en slik ordning.*

Mange AS og alle IKS eies av flere kommuner, og dette føyer en ekstra dimensjon til utøvelsen av folkevalgt styring. Rapporten har påpekt at slike selskaper gjør det nødvendig for eierkommunene å komme frem til en omforent eierskapspolitikk, slik at ledelsen i selskapene kan forholde seg til enhetlige signaler fra eierne. Men dette er en dimensjon av eierstyringen, og ikke av selskapsstyringen. Mer konkret innebærer dette at eventuelle uenigheter eierne imellom må avklares av eierkommunene, og ikke innenfor selskapets styre. *Etter NIBRs oppfatning bør kommuner som eier felles AS eller IKS sørge for å opprette egne arenaer for politiske avklaringer seg imellom, slik at styret kan opptre ut ifra et omforent mandat.* Dette bør også inngå i KS' anbefalinger om kommunalt eierskap.

## Litteratur

- Aars, Jacob og Anne Lise Fimreite. 2005. "Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics." *Scandinavian Political Studies* 28(3):239–56..
- Alt (2013): *Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler* (upubl. Notat) Oslo: Alt advokatfirma AS
- Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Klausen, J. E. Winsvold, M. og Aars, J. (2013): *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret 2013
- Baldersheim, H. (2011): *Folkevald i kommunen: Representantrolla under press?* I: Baldersheim, H. og E. Smith (red.) *Lokalt demokrati utan kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt
- Baldersheim, Harald og L. E. Rose (2011). *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammensfattende rapport basert på 82 kommuner*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Februar 2011.
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde H. Zeiner. 2012. *Kommunal organisering 2012*. Oslo: NIBR.
- Brandtzæg, B.A., Kili, T. & Aastvedt, A. (2008): *Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 7 2008.
- Davies, Jonathan S. 2011. *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.
- ECON (2004): *Samfunnsansvarlig forretningsdrift – tjeneste og fortjeneste*. ECON-rapport nr. 2004-099. Oslo: ECON

- Gjertsen, Arild og K. Martiniussen. 2006. "Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak." Nordlandsforskning. NF-rapport (18).
- Gundersen, Frants og Dag Juvkam (2013): «Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner.» NIBR-rapport 2013:1.
- Hjort DA (2014): *Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig samarbeid. Forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger.* (Upubl. Notat). Oslo: Advokatformaet Hjort DA
- Holmen, Ann Karin Tennås og Gro Sandkjær Hanssen. 2013a. *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i Kommunalt organiserte samarbeid. Rapport IRIS - 2013-214.* Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Holmen, Ann Karin Tennås og Gro Sandkjær Hanssen. 2013b. *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Rapport IRIS - 2013/215.* Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen. 2008. *Kommunal organisering 2008: Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase.* Oslo: NIBR.
- Høivik, K. (2005): *Interkommunalt selskap eller aksjeselskap? Lov og rett nr. 9, 2005*
- KS (2011): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak.* (Upubl.) Oslo: KS
- Langørgen, Audun, Taryn Ann Galloway og Rolf Aaberge (2006): «*Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003.*» Rapport 2006/8. Statistisk sentralbyrå: Oslo-Kongsvinger.
- Leknes, Einar et al. 2013. *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS - 2013/008.* Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Lokaldemokratikommisjonen. 2006. *Det lokale folkestyret i endring?* NOU 2006:7, Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- NUES (2012): *Norsk anbefaling. Eierstyring og selskapsledelse*. (upbl.) Oslo: Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES)
- OECD (2004): *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD)
- OECD (2005): *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Paris: Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD)
- Opedal, Ståle, Atle Blomgren og Ann Karin Tennås Holmen. 2012. *Kommunale foretak - konsekvenser for lokaldemokrati og styring. Rapport IRIS - 2012/072*. Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger.
- Ostrom, E. (2003): *How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action*. *Journal of Theoretical Politics* 15(3) (July 2003): 239–70. Pollitt, Ch, Sandra Van Thiel og Vincentius Martinus Franciscus Homburg. 2007. "New Public Management in Europe." *Management Online Review* 1–6.
- Ringkjøb, H. E., S. I. Vabo og J. Aars. 2006. "Kommunale selskapsformer i vekst—et demokratisk problem." I *Det lokale folkestyret i endring? Oslo: Departementenes servicesenter*,
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars og S. Vabo. 2008. "Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap." *Rokkansentert Rapport 1*. Bergen: Rokkansenteret
- Saglie, Jo, Marte Winsvold og Sara Blåka, (under utarbeidelse). *Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet - eller mellom valg?*
- Stoker, Gerry. 2011. "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective." *Public Administration* 89(1):15–31.
- Sørensen, Eva og Jackob Torfing. 2009. "Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance." *Public Administration* 87(2):234–58..

- 
- Statistisk sentralbyrå (2008): «*Standard for næringsgruppering. Korrigert utgave.*» Norges offisielle statistikk D 383. Statistisk sentralbyrå: Oslo-Kongsvinger.
- Thatcher, Mark og Alec Stone Sweet. 2002. “*Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions.*” *West European Politics* 25(1):1–22.
- Vabo, S. (2009): *Forskning på internkontroll, revisjon og kontrollutvalg i kommunene* (unpubl.)
- Winsvold, Marte (red) (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. NIBR-rapport 2013:24 Oslo: NIBR
- Winsvold, Marte and Hilde Zeiner (under utarbeidelse). *New public management: new public accountability?*
- Øgård, M. (2013). “*New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?*”, i H. Baldersheim og L. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget. 2013:24.