

EIERSKAPSMELDING FOR NYE TØNSBERG KOMMUNE

Innhold

1. Sammendrag	1
2. Prinsipper for eierstyring i Tønsberg kommune.....	2
3. Begrunnelse for eierskapsmelding	2
4. Hvorfor eie og drive selskaper?.....	3
5. Beskrivelse av ulike selskapsformer og deres fordeler og ulemper.....	3
6. Eierstrategi vs. selskapsstrategi	6
7. Rollebeskrivelse og drøfting – eier, styre og daglig leder	6
8. Eierstyring.....	8
8.1 Formål.....	8
8.2 Mål og rapportering	8
8.3 Roller	9
9. Styresammensetning, kompetanse og honorar	10
10. Valgkomité – prinsipper og gjennomføring.....	11
11. Samfunnsansvar	12
12. Tilsyn og kontroll.....	13

1. Sammendrag

I ny kommunelov gjeldende fra oppstart av valgperioden 2019 – 2023 er det tatt inn et eget kapittel som stiller krav om at kommunestyret skal vedta eierskapsmelding. Meldingen skal inneholde en oversikt over alle kommunens aksjeselskaper, interkommunale samarbeid etter IKS-loven, samvirkeforetak, kommunale oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid og kommunale foretak. Eiermeldingen skal også inneholde overordnede prinsipper for eierstyringen, og skal behandles av kommunestyret minst en gang i valgperioden.

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

Meldingen inneholder formålsdiskusjon ved overføring av styringsrett til selskapene, juridisk styringsinformasjon, rollebeskrivelser, og den beskriver hvordan eierstyring med folkevalgt forankring skal gjennomføres i Tønsberg kommune.

Valg av selskapsstyrer er en av de viktigste eierhandlingene, og det er avgjørende at styret gis riktig kompetansesammensetning. For å oppnå det er bruk av valgkomitéer fornuftig. Eiermeldingen belyser selskapenes samfunnsansvar, og tar opp bl.a. spørsmål knyttet til habilitet, etikk, antikorrupsjon og hensynet til miljø.

Kommunestyret har både et tilsyns- og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterlevs og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.



2. Prinsipper for eierstyring i Tønsberg kommune

- For selskaper der Tønsberg kommune er eier, skal selskapene be om kommunestyrets syn på forslag til strategi- og handlingsplaner før selskapets styre vedtar disse.
- Tønsberg kommune fremmer sine interesser overfor selskapene gjennom generalforsamling, representantskap og i møter med selskapene.
- Det skal være åpenhet knyttet til Tønsberg kommunes eierskap og til selskapenes virksomhet.
- Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet/foretaket og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets/foretakets ledelse på vegne av eierne. Styret skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets/foretakets egenart og kommunens formål med eierskapet. Det skal tilstrebes å benytte valgkomité for styreutnevnelser i aksjeselskap og interkommunale selskap. 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.
- Ordfører og rådmann bør ikke sitte i styret i selskaper.
- Kommunens eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling.
- Normer og verdier skal være i tråd med kommunens etiske retningslinjer.
- Selskapene skal ha et internkontrollsystem med risikovurdering av egen virksomhet.

3. Begrunnelse for eierskapsmelding

Det har vært en jevn økning i antall selskaper i kommune-Norge, og trenden synes å fortsette. Vestfold er ikke annerledes enn resten av kommune-Norge, og Vestfolds 6 kommuner (etter sammenslåinger pr 01.01.2020) og fylkeskommunen er sammen eiere og medeiere i om lag 25 ulike selskaper. Kommunene har også et stort driftssamarbeid organisert som vertskommunesamarbeid. Denne dreiningen har ført til at det i ny kommunelov gjeldene fra 01.01.2020 kapittel 26, er lovfestet et krav til eierskapsmelding.

Når kommuner i økende grad benytter utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter og foretak, innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter. Den tradisjonelle forvaltningsstyringen erstattes av eierstyring. Det er viktig at denne endringen synliggjøres og at de spesielle eierproblemstillingene løftes opp.

Denne dreiningen har ført til at det i ny kommunelov gjeldene fra 01.01.2020 kapittel 26, er lovfestet et krav til eierskapsmelding. Meldingen skal inneholde en oversikt over deltagelse i aksjeselskaper, interkommunale samarbeid etter IKS-loven, samvirkeforetak, kommunale oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og kommunale foretak. Eierskapsmeldingen skal videre inneholde kommunens overordnede prinsipper for eierstyring, og formålet med eierskapet. Meldingen skal utarbeides og vedtas av kommunestyret minst en gang i valgperioden.

Det er viktig å ha et bevisst forhold til at eierstyring er den styring kommunen har over selskapet i egenskap som eier, mens selskapsstyring er den styring som selskapet og daglig leder bedriver.



Tønsberg kommune - Eiermelding

Kommunene kan gjennom eiermeldingen bidra til samhandling og kommunikasjon mellom eier og selskapet, og en eiermelding kan danne grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre kommunens ansvar.

4. Hvorfor eie og drive selskaper?

Når en kommune organiserer sin tradisjonelle tjenesteproduksjon innenfor kommunens virksomhet som egne rettssubjekter, gjelder de styringssystemer som følger av kommuneloven. Kommunestyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet.

Når deler av den kommunale virksomheten drives etter privatrettslige organisasjonsformer, i egne juridiske enheter for eksempel som AS eller IKS, må imidlertid kommunen følge de styringssystemene som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen og den lovgivning som regulerer dem.

Ved etablering av selskaper kan man si at det oppstår et brudd i forhold til alminnelig styringssystem i kommunene, og som folkevalgt organ kan kommuner derfor få en utfordring i forhold til styring av selskaper.

For å sikre det demokratiske eierskapet er det viktig at kommunen etablerer systemer som forankrer vedtak truffet i det operative eierorganet i et folkevalgt organ. Gjennom forutgående folkevalgt behandling sørger man for at kommunens representant(er) har tilstrekkelig kunnskap om hva som er kommunens flertallssyn.

Bevisst eierstyring til det beste for selskapet forutsetter at kommunen vet hva den vil med selskapet, og at eierstyringen er basert på kunnskap og diskusjoner, ikke bare styringsvilje. Eierstyringen skal utøves av de folkevalgte samlet og ikke av enkeltpolitikere. En grunnleggende forutsetning for strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi hvor eiers forventninger til selskapene formuleres, gjennom folkevalgt ledelse.

Det kan være ulike grunner til at kommunene har etablert selskaper alene eller sammen med andre. Det kan nevnes økt krav til effektiv drift (f eks betinget i større volum), krav om samarbeid på tvers av kommunegrensene (f eks av hensyn til statlige tilskudd), fokus på tjenestens kvalitet (f eks grunnet behov for større fagmiljøer) eller endringer i det lovmessige rammeverket for tjenesteområdet.

I stedet for å drive egne selskaper setter kommunen bort driften til ideelle stiftelser eller private selskaper, normalt gjennom anbudsprosesser. Selv om også slik outsourcing er en måte å få løst oppgaver som ikke tas inn i ordinær kommunal drift, er det ikke videre omtalt i denne saken.

5. Beskrivelse av ulike selskapsformer og deres fordeler og ulemper.

Kommuner har stor frihet til å organisere sine tjenester slik de selv ønsker, enten som en del av kommunen eller gjennom å etablere selvstendige rettssubjekter. De vanligste selskapsformene er aksjeselskap og interkommunalt selskap – som reguleres av egne lover, eller mer kommune-interne samarbeid regulert av kommuneloven.



Tønsberg kommune - Eiermelding

Hvordan velge riktig selskapsform?

Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, markedsforhold og konkurranseregulering herunder regelverket om offentlig støtte. Det må bl.a. vurderes om

- selskapet skal utføre lovregulerte forvaltningsoppgaver preget av tilsyn og kontroll, eller operere i et marked preget av åpen konkurranse og friere oppgaveløsning?
- oppgaven/behovene er lokale for kommunen, eller om selskapet skal dekke regionale behov/utfordringer?
- driften regnes som forutsigbar, eller om det blir en risikopreget drift?
- hvor mye det skal investeres de neste 5 årene. Kan dette dekkes gjennom kommunale budsjetter eller kreves lånefinansiering?

Det generelle rådet er at dersom selskapet skal ta risiko og operere i et marked så bør det dannes et aksjeselskap. Der selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi for flere kommuner kan interkommunale selskaper være hensiktsmessig. Der enkeltkommuner skal drive virksomhet i egenregi kan kommunalt foretak (KF) være hensiktsmessig. Selskaper som opererer i konkurransevirkosomhet i tillegg til monopolvirkosomhet bør skille ut det markedsrettede for å unngå kryss-subsidiering og rolleblanding.

Kort omtale av de ulike selskapsformene:

Aksjeselskap, AS

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

Interkommunalt selskap, IKS

Interkommunale selskaper kan bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er representantskapet.

For begge disse selskapsformene AS og IKS stilles det krav til styring gjennom etablering av formelle styringsorganer for å sikre selskapene autonomi som selvstendige rettssubjekter. Kommunestyret overfører myndighet til å utøve sin styring til eierorganer. I tråd med denne delegasjon av myndighet skal kommunestyret gi eierorganet de nødvendige politiske fullmakter og rammebetingelser for å utøve eierskapet i tråd med de politiske ambisjonene.

Kommunalt foretak (KF) – kommuneloven kapittel 9

KF er en del av kommuneorganisasjonen, men har en noe mer selvstendig stilling enn en kommunal etat. Et kommunalt foretak er en del av de kommunale budsjetter og kommunen hefter for foretakets forpliktelser. Foretaket ledes av et styre valgt av kommunestyret og har dermed ikke et eget eierorgan som virksomheter organisert etter selskapslovgivningen. Daglig leder står i linje under styret som igjen er underlagt kommunestyret. Rådmannen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets ledelse.

Interkommunale samarbeid – kommuneloven kapittel 17

Kommunen kan utføre fellesoppgaver gjennom interkommunalt samarbeid gjennom et interkommunalt politisk råd, oppgavefellesskap eller vertskommunesamarbeid.



Tønsberg kommune - Eiermelding

- Interkommunal politisk råd - kommuneloven kapittel 18

Samtlige deltakerkommuner må være representert i det øverste (eier)organet i et oppgavefelleskap, representantskapet. Kommunestyret oppnevner medlemmer og varamedlemmer til representantskapet. Rådet velger selv evt. underordnede organer, og medlemmer til disse. Det er krav til å ha en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i oppgavefelleskapet, og det er fastsatt enkelte minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen. Selskapsnavnet skal inneholde «interkommunalt politisk råd»

- Kommunalt oppgavefelleskap (KOF) – kommuneloven kapittel 19

Oppgavefelleskap bygger på de samme bestemmelser som interkommunalt politisk råd. Daglig leder kan ikke velges i representantskapet. Selskapsnavnet skal inneholde «kommunalt oppgavefelleskap»

Det er likheter mellom IKS og KOF, men IKS-loven med nær 40 bestemmelser innebærer en strammere regulering av samarbeidet enn bestemmelsene i kommunelovens kapittel 19. Bl.a. inneholder IKS-loven mer detaljerte regler om de økonomiske forholdene for selskapene, og om forholdet mellom deltagerne/eierkommunene. I et KOF er det ikke krev om eget styre.

Etter ny kommunelov gjeldende fra 01.01.2020 fremgår at § 27 samarbeid videreføres, men i endret form. Dagens § 27-selskaper må omdanne seg enten til kommunalt oppgavefelleskap, alternativt omorganiseres til annen selskapsform (IKS eller AS) senest fire år etter at kommuneloven har trådt i kraft. Det er kommunestyret som må treffe vedtak om omdanning til ny selskapsform og vedta ny samarbeidsavtale (eller selskapsavtale om man velger omdanning til IKS). Her er det naturlig å se hen til hvilke oppgaver og tjenester det er snakk om, og hvilken grad av juridisk selvstendighet samarbeidet skal ha.

- Vertskommunesamarbeid – kommuneloven Kapittel 20.

Gjennom kommuneloven gis det også adgang til å danne vertskommunesamarbeid. Denne modellen er utviklet for samarbeid mellom kommuner på tvers av områder av forvaltningsmessig karakter, og reiser andre spørsmål enn de som er sentrale for selskaper og foretak.

I et administrativt vertskommunesamarbeid utføres oppgaver og treffes vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

I et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd kan deltakerkommunene gi nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle type saker hvis ikke noe annet følger av lov.

Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2 er en utbredt samarbeidsform i Vestfold. (f eks innkjøpsamarbeidet VOIS, Krisesenteret og Tønsbergregionen legevakt og KAD)

Ansvar og regnskapsulikheter for KF, IKS og AS

Kommunens ansvar er ulikt for de ulike selskapsformene. Kommunen er for et KF fullt ansvarlig for foretaket. For IKS og KOF er kommunen fullt ut ansvarlig for foretaket i henhold til sin eierandel. For et AS er kommunen kun ansvarlig for sin del av aksjekapitalen.

Når det gjelder regnskapsprinsipper skal et KF føre sine regnskaper etter kommunale regnskapsprinsipper dersom ikke selskapet driver næringsvirksomhet. Et IKS skal følge regnskapsloven, med mindre selskapsavtalen definerer at regnskapet skal følge kommunale prinsipper. Et AS skal benytte regnskapslovens prinsipper.



6. Eierstrategi vs. selskapsstrategi

Når kommunen har valgt å legge deler av sine verdier i et selskap medfører det også en overføring av styringsrett til selskapet. Det er derfor viktig at eieren fastsetter strategier for selskapet slik at det styres i den retningen eieren=kommunen hadde tenkt. I den forbindelse er det nyttig å skille mellom eierstrategier/eieravtale og selskapsstrategier/selskapsavtale.

Vedtektene (for AS og KF) og selskapsavtalen (for IKS) er det formelle, juridiske dokumentet som regulerer viktige sider ved selskapets rettsforhold. Alle selskaper må ha dette. Hovedintensjonen er å regulere forholdet mellom eierne, og mellom eierne og selskapet. Det skal blant annet sikre at selskapet ikke fjerner seg fra sitt opprinnelige formål. Vedtektene/selskapsavtalen kan dels fravike og dels supplere lovens bestemmelser. Vedtekter/selskapsavtaler vil, i tillegg til vedtak som fattes i generalforsamlinger/representantskap, være styrende for selskapets virksomhet.

Ofte anbefales at det i tillegg etableres en aksjonæravtale (AS) eller eieravtale (IKS). Dette er en avtale mellom eierne som klargjør grunnlaget for etableringen av selskapet, deres strategi med selskapet og tydeliggjøring av styringsmekanismene mellom eierne. Avtalen er ment som et verktøy for å skape gjennomskiktighet og forutsigbarhet i eierskapet av kommunalt eide selskaper. For eksempel kan eierne seg imellom avtale hvilke kriterier som skal legges til grunn for valg av styremedlemmer eller hvordan prosesser for eventuelle endringer i eierskapet skal gjennomføres. Det kan også være hensiktsmessig at eierne avklarer seg imellom hvilket økonomisk engasjement eierskapet skal forplikte til. En eieravtale har ikke i seg selv en direkte selskapsrettslig virkning, selv om den kan ha indirekte konsekvenser for eierstyringen og selskapets virksomhet.

Det bør være et prinsipp at alle selskapene har begge avtaletyper, og det foreslås at dette vurderes når selskapsavtalene tas opp til folkevalgt behandling av andre grunner.

Selskapsvise eierstrategier legges til grunn for eierskapspolitikken. Eierstrategiene legger grunnlag for en aktiv oppfølging av de store verdiene som ligger i de ulike selskapene. Strategien skal være en plattform, og gi mål og klar retning på hva eierne vil med selskapet. Eierstrategier kan regulere forhold som kommunikasjon med selskapet, informasjonsbehov, utbytteforventinger, strategisk retning og kjernevirksomhet, måloppnåelse mv. Eierstrategiene er individuelle og tilpasses det enkelte selskap. Eierstrategier tilstrebes å være robuste og ha gyldighet over tid. Det legges likevel opp til jevnlig revidering med utgangspunkt i bl.a. endrede rammevilkår, nye vedtatte føringer etc.

7. Rollebeskrivelse og drøfting – eier, styre og daglig leder

Med bakgrunn i flere uheldige episoder i forvaltningen av offentlige selskaper er det stor oppmerksomhet på prinsipper for virksomhetsstyring av selskaper. Sentrale områder som må drøftes i denne sammenheng er rolleavklaring mellom eier, styre og daglig leder.

Rolle- og ansvarsdelingen mellom eier, styre og daglig leder, er tydelig beskrevet i tre relevante lover: Aksjeloven, Lov om interkommunale selskaper og Kommuneloven.

Eier. Eierrollen skiller seg fra de andre folkevalgt-rollene gjennom en mer begrenset mulighet til påvirkning fra den folkevalgte.



Tønsberg kommune - Eiermelding

Eierne har sterkest påvirkning ved at de skal definere selskapets *formål* og stille krav til hva selskapet skal levere. Rammene for selskapets formål er nedfelt i selskapsavtalen eller vedtektene, samt i representantskap eller generalforsamling. Eier har ansvar for å velge selskapets styre, og sikre at styret har de nødvendige rammebetingelser for å utøve sin rolle. Det er også eier som definerer sin eierposisjon i selskapet og avgjør relasjonen til andre eiere.

Eierinteresser utøves formelt i selskapets generalforsamling, representantskap eller andre møter med selskapene. Det er som regel ordfører som med sin generelle fullmakt representerer kommunen i eiermøter, gjerne med bistand fra rådmannen. Det anbefales at prinsipielle spørsmål og valg avklares i folkevalgt organ i forkant av eiermøter. Den som da representerer kommunen i eiermøter vil både kunne ha tilstrekkelig kunnskap om hva som er kommunens flertallssyn i den aktuelle saken - og dermed ha mulighet til å fremme eiers reelle syn ved behandlingen, og samtidig være bundet av eventuelle vedtak i det folkevalgte organet.

Bevisst eierstyring til det beste for selskapet forutsetter at kommunen vet hva den vil med selskapet.

Styret. Styret har ansvar for at selskapet når de mål som eier har satt for selskapet. Innenfor de rammene som eierne har fastsatt, gjennom vedtekter og vedtak i representantskap og generalforsamling, har styret totalansvaret for ledelse og utvikling av selskapet både strategisk og operativt. Styret har ansvaret for selskapets økonomi og at selskapets verdier blir forvaltet på en betryggende måte. Styret ansetter og fører tilsyn med daglig leder.

Styret er et kollegium som i felleskap skal realisere selskapets mål. Styreverv er personlige, og styremedlemmer har et personlig ansvar. Styremedlemmer skal i sin styrefunksjon ivareta *alle* eiernes interesser, og det er viktig at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interesser.

Kommunen har ikke formell instruksjonsrett direkte overfor styrerepresentanter i IKS eller AS.

Daglig leder. Selskapets daglige ledelse tilligger daglig leder. Vedkommende tilsettes for å lede gjennomføringen av de beslutninger styret har fattet, og de oppgavene som styret delegerer til vedkommende. Daglig leder er underordnet styret og har ansvaret for den daglige driften av selskapet.

Vedkommende skal også sørge for at styret får et godt beslutningsgrunnlag bl.a. i form av rapporteringer. Daglig leder skal ikke uten styrets behandling håndtere saker som for selskapet er av prinsipiell eller uvanlig art.

For å sikre innsikt og bevisstgjøring om de ulike rollene man har som folkevalgt, som styremedlem eller medlem av representantskap eller generalforsamling bør det gjennomføres en obligatorisk opplæring. En gjennomgang som sikrer innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter man har for de selskapene kommunen har eierinteresser i bør gjennomføres tidlig i hver valgperiode.



8. Eierstyring.

8.1 Formål

Hovedformålet med eierskapsforvaltningen er å sikre en god utvikling for selskapene, langsiktig verdiskapning og god og forutsigbar styring, samt sørge for å følge opp vedtatt eierskapspolitikk og eierstrategier.

Løpende eierskapsforvaltning innebærer regelmessig og formalisert kontakt mellom kommunen og selskapene/foretakene, sikre gode rapportering på måloppnåelse og forventninger, sikre gode prosesser ved gjennomføring av valg, strategiendringer med videre. Kommunestyret, formannskapet, kontrollutvalget og rådmannen har i den sammenheng viktige og ulike roller.

8.2 Mål og rapportering

Tønsberg kommune som eier ønsker å stille klare krav om realisering av målene. Eieren skal kontrollere måloppnåelsen og holde styret ansvarlig for denne. På den annen side bør også styrene kunne stille visse forventninger til hvordan eiers krav skal være utformet.

- Eierkravene må være klare og tydelige. Kravene må være klart kommunisert og ikke gi grunnlag for tvil om hva eier egentlig vil oppnå.
- Kravene må ha en utforming som gjør at måloppnåelsen kan etterprøves. Det må på objektivt grunnlag kunne fastslås om eierkravene er innfridd eller ei.
- Kravene må være realistiske. Eiers krav bør være utfordrende og krevende, men innenfor de rammer som det vil være mulig å nå.
- Kravene må sikre forutsigbarhet for selskapene. Når kommunen som eier har fremsatt sine krav må selskapet få frihet og tilstrekkelig selvstendighet til å realisere eiers mål. Eier bør ikke endre sine krav i den tidsperioden selskapet er gitt for å nå målene.

Kommunestyret stiller nedenstående opplistede krav til alle kommunale foretak og aksjeselskap der kommunen er majoritetseier.

Kravene skal også på Tønsberg kommunes vegne fremmes av kommunens representant i representantskapet i interkommunale selskap og på generalforsamling i aksjeselskaper der kommunen ikke har majoritet. Det er likevel klart at Tønsberg kommune ikke kan kreve etterkommelse dersom det ikke er flertall for dette blant eierne.

De enkelte krav:

1. Selskapets virksomhet skal tydeliggjøres i vedtektene
2. Kommunestyret behandler selskapenes årsberetning og årsregnskap samt strategi- og handlingsplaner. Innenfor rammen av vedtektene skal selskapet ha klare mål og strategier for sin virksomhet. I kommunale foretak følger det av kommuneloven at kommunestyret skal vedta selskapets strategi- og handlingsplaner. For aksjeselskapene der Tønsberg kommune er aksjeeier, skal selskapene be om kommunestyrets syn på forslag til strategi- og handlingsplaner før selskapets styre vedtar disse. Strategi- og handlingsplaner legges fram for



Tønsberg kommune - eiermelding

kommunestyret minst hvert 4. år (en gang i hver valgperiode), og alltid dersom strategi- og handlingsplaner endres vesentlig.

3. Selskapet skal ha et etisk reglement. For selskaper som er eid 100 % av Tønsberg kommune, skal Tønsberg kommunes etiske reglement følges. Øvrige aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, skal ha etisk retningslinjer som stiller like store krav til styre, ledere og ansatte som kommunens eget etiske reglement.
4. Selskapet skal følge lov om offentlige anskaffelser.
5. Selskapet skal ha et internkontrollsystem som bl.a. sikrer at lover og regler som regulerer selskapet holdes.
6. Selskapet skal tilstrebe åpenhet som skal sikre at alle interessenter har tillit til selskapets beslutningsprosesser og måten selskapet styres og ledes på. Offentlighetsloven, jfr. § 2, gjelder for selvstendige rettssubjekt (først og fremst aksjeselskaper og interkommunale selskaper), der kommuner har en eierandel på mer enn halvparten.
7. Selskapene skal aktivt arbeide for likestilling i virksomheten. Det forutsettes at styrene i selskapene er aktive på dette feltet.
8. De ansattes rettigheter skal ivaretas i henhold til gjeldende lovgivning og avtaleverk som er etablert mellom de aktuelle arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.
9. Selskapet skal fremlegge en risikovurdering av egen virksomhet, med tanke på sårbarhet for at kommunale oppgaver ikke blir utført. Denne vurderingen bør inneholde en risikoprofil basert på finansielle og organisatoriske forhold.

Selskapene vil hvert år bli bedt om å redegjøre for punktene ovenfor.

I interkommunale selskaper og aksjeselskaper hvor Tønsberg kommune ikke er majoritetseier, skal kommunens eierrepresentant i representantskapet/generalforsamling arbeide for at de samme kravene blir oppfylt.

Selskapets styre er ansvarlig for måloppnåelsen. Dersom styret ikke klarer å oppfylle de krav som eier har definert, må styret og eier vurdere årsakene til at målene ikke ble nådd. Ved manglende måloppnåelse, kan kommunen foreslå overfor selskapets eierorgan (representantskapet eller generalforsamling) at styret blir skiftet ut.

8.3 Roller

Tønsberg kommune gjennomfører eierstyringen med følgende rollefordeling:

Kommunestyret:

- Vedtar en gang i valgperioden kommunens eierpolitikk
- Behandler årlig sak om eierskap og vertskommunesamarbeid.
- Vedtar kommunens eierstrategier for selskap og foretak
- Vedtar kommunens økonomiplan og tilhørende rapporter
- Vedtar rapporter for kontrollutvalget etter gjennomført selskapskontroll
- Vedtar endring i eierskap, jfr. økonomiske transaksjoner ifm. endringer i eierbrøk

Formannskapet:

- Innstiller til kommunestyret i saker som omhandler kommunens eierskap, jfr. kommunestyrets roller nevnt ovenfor.
- Behandler eierskapsaker uten prinsipiell betydning, og gir kommunens representant (ofte ordfører) mandat før behandling i selskapenes representantskaps- og generalforsamlingsmøter.



Tønsberg kommune - Eiermelding

- Minimum en gang hver valgperiode gjennomføre eiermøte med hvert AS og IKS. Møter med ledelsen i selskap/foretak gir formannskapet grunnlag for å sjekke og kontrollere at disse driver sin virksomhet på en måte som understøtter selskapets/foretakets formål og kommunens mål med eierskapet. Formannskapet gir i møter signaler til selskapsledelsen om hva kommune som eier er opptatt av.
- Gjennomfører orienteringer om eierstrategisk arbeid forut for sluttbehandling av eierstrategier.

Rådmannen legger årlig frem en sak for Formannskapet og Kommunestyret i august/september. Denne saken skal inneholde sist avlagt årsrapport for selskapene og tilbakemelding fra selskapet på de krav kommunen stiller til selskapene, og annen relevant informasjon. I denne saken kan kommunestyret gi sitt signal til kommunens representant på neste eiermøte. I tillegg fremlegges en orientering om status for vertskommunesamarbeid. Dette skal sørge for åpenhet rundt kommunens eierposisjoner.

Den viktigste kontrollformen kommunen har som eier er gjennomgang av selskapenes årsmelding inkl. årsregnskap, men det søkes også å etablere løpende kontakt mellom kommunens og selskapenes administrasjon for å sikre god informasjonsflyt.

Rådmannen har ingen instruksjonsmyndighet ovenfor selskapene, men det forutsettes god dialog mellom selskapene og rådmannen i faglige vurderinger og administrative rutiner.

9. Styresammensetning, kompetanse og honorar

Et styre bør være som et organ av profesjonelle rådgivere som støtter, utfordrer og løfter (motiverer) daglig leder. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov, og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse ut i fra det enkelte selskaps egne behov. En sammensetning av styret med tverrfaglig kompetanse og erfaring må tilstrebes. Overordnet alt bør man søke etter styremedlemmer som er «uavhengige», og som tør å være krevende, kritiske og spørrende til ledelsen.

Det er krav om representasjon av begge kjønn i styrene for offentlig eide selskaper. For IKS gjelder reglene uansett, men i aksjeselskaper kommer de bare til anvendelse når kommunene alene eller til sammen eier minst to tredjedeler av aksjene. Tønsberg kommune skal søke å oppnå minst 40% kvinneandel i styrene.

Kommunestyrets medlemmer skal forestå eierstyring og bør primært ikke velges til styremedlemmer. Spesielt for ledende politikere kan rapporteringslinjen mellom styret og øverste politisk nivå ofte føre til habilitetsproblemer. Det kan også skapes et inntrykk av rolleblanding, som igjen kan skade kommunens omdømme. Forvaltningsloven er ikke til hinder for at folkevalgte kan velges til styremedlemmer bør ikke kommunestyrets medlemmer velges som medlem i selskapenes styre. Ordfører og rådmann bør heller ikke sitte i styre i selskaper.

Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting til hinder for at administrasjonen sitter i eierorganet.

KS sine anbefalinger for godt eierskap trekker frem krav til styremedlemmenes samlede kompetanse og egenskaper som utgangspunkt for eiers vurdering av styrekompetanse.



Tønsberg kommune - Eiermelding

Styrehonorar

Et styreverv er et personlig verv, og godtgjøringen bør reflektere styremedlemmenes ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Styremedlemmer har et personlig økonomisk

ansvar for at styret ikke forsømmer sine plikter, og medlemmene hefter i felleskap (solidarisk). Styret er både forvalter og kontrollør med et formelt ansvar. Man skal derfor aldri takke ja til et styreverv man ikke har tid til å følge opp, fordi passivitet og fravær ikke fritar for ansvar. Erstatningskrav for styremedlemmer er hjemlet i både aksjeloven og IKS-loven.

Dette bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar. Størrelsen på honorarene må vurderes av eierne samlet i hvert enkelt selskap. Aksjeloven gir generalforsamlingen ansvar for å fastsette godtgjøring til styremedlemmene. Det er representantskapet som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene i et IKS, og det er kommunestyret eller fylkestinget som fastsetter godtgjøringen til styret i kommunalt eller fylkeskommunalt foretak (KF).

Styret har et selvstendig ansvar for jevnlig å vurdere egen kompetanse og vurdere om styret som kollegium fungerer som det bør. I følge KS eierskapsanbefalinger bør styret:

- Fastsette styreinstruks og instruks for den daglige ledelsen med særlig vekt på klar intern ansvars- og oppgaveinndeling.
- Foreta en egenevaluering hvert år både når det gjelder kompetanse og arbeid.
- Gi jevnlig mulighet til ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rolledeling.
- Gjennomføre egne styreseminarer hvor fokus går på roller, ansvar og oppgaver
- Fastsette en årlig plan herunder halvårlig møteplan for sitt arbeid med vekt på måloppnåelse, strategi og gjennomføring
- Gi en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport. Dersom dette ikke er gjort skal det forklares.

10. Valgkomité – prinsipper og gjennomføring

Ved valg av styre til selskaper organisert etter aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, sier KS i sin anbefaling at det bør vedtektsfestes bruk av valgkomité. Formålet er å sikre sammensetning av et styre med komplementær kompetanse og i tråd med eiers formål med selskapet.

Valgkomiteene bør ha som ansvar å legge frem et begrunnet forslag til eierne før det gjennomføres valg av styrerepresentanter. Forslaget bør synliggjøre hvilke utfordringer selskapets står overfor og hvilke kriterier for styresammensetning som er vektlagt. Valgkomiteen bør ha dialog med sittende styreleder og gis tilgang til styrets anbefalinger slik de fremkommer etter styrets egenevaluering.

For å sikre god forankring i eierkommunene bør valgkomiteens anbefaling følge innkallingen fra styret til generalforsamling/eiermøter der valgene formelt gjennomføres, og denne bør sendes ut i tilstrekkelig tid til at kommunen kan gjennomføre forsvarlig saksbehandling.

Ikke alle selskaper har vedtektsfestet at det skal være valgkomité, og det anbefales at dette gjøres, gjerne i forbindelse med andre endringer i avtalene.

Eier står uansett fritt til å endre styresammensetningen uavhengig av valgperioden. Hele styret bør normalt ikke skiftes ut samtidig, for å sikre kontinuitet og videreføring av kompetanse.



11. Samfunnsansvar

Tønsberg kommune skal som eier ha stor oppmerksomhet på selskapets arbeid med samfunnsansvar. Bedrifter har en viktig samfunnsrolle og påvirker samfunnsutviklingen og nærmiljøet der de opererer. Når det gjelder AS og IKS er det selskapenes og foretakenes styre som

har ansvaret for ivaretagelse av samfunnsansvar og at dette er integrert i selskapenes virksomhet og strategier. Samfunnsansvar handler bl.a. om å ta sosiale og miljømessige hensyn ut over det som er pålagt ved lov.

Habilitet

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

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

At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven fastslår blant annet at en person er inhabil når han leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid. Inhabilitet kan også oppstå for styremedlemmer, slik at de blir inhabile til å behandle en sak i selskapets styre. Dette er regulert i den enkelte selskapslov.

Det anbefales at kommunen setter som forutsetning at de som oppnevnes av kommunene til å inneha styreverv, registrerer sine verv for allment innsyn i KS-styrevervregisteret.

Det kan være viktig å presisere at det å være inhabil ikke i seg selv er kritikkverdig. Det kritikkverdige oppstår dersom man ikke sørger for å være åpen om sine kryssende interesser slik at spørsmål om habilitet blir behandlet i henhold til regelverket.

Etikk

Som eier bør kommunen påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften, og forankrer disse i selskapet. Kommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser, og forvaltningen må skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt. Kommunens omdømme vil i økende grad også avhenge av hvordan den forvalter sitt samfunnsansvar gjennom bedrifter.

Etiske retningslinjer bør omhandle både verdier, holdninger og kultur.

Antikorrupsjon

Korrupsjon er bl.a. misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst, og rammes av straffeloven. Det er viktig at Tønsberg kommune har fokus på antikorrupsjon både overfor de selskapene som kommunene eier, og i forholdet mellom selskapene og kommunen.



Tønsberg kommune - Eiermelding

Det bør vurderes etablert et antikorrupsjonsprogram som en del av de etiske retningslinjene i alle selskapene. Et slikt program bør bl.a. inneholde:

- System for varsling.
- Et godt kontrollsystem.
- System for risikoanalyse og -håndtering.
- Strategi for håndtering av korrupsjonsutfordringer bl.a. i forbindelse med anbud og anskaffelser.

Klima og miljø

Selskapenes arbeid med miljøspørsmål må skje systematisk og dekke hele verdikjeden i virksomheten. Mål, gjennomføring og evaluering av miljøarbeidet må være klart angitt. Selskaper og foretak hvor kommunen har eierinteresser er ulike hva gjelder påvirkning av ytre miljø. Dette vil naturligvis påvirke hvor omfattende rutiner og systemer de ulike selskapene må utvikle for å sikre at virksomheten tar nødvendige miljøhensyn.

12. Tilsyn og kontroll.

Kommunestyret har et tilsyns- og kontrollansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret. Planen bør angi hvilke eierinteresser og selskaper som vil kunne være aktuelle for kontroll, og i hvilken grad det er aktuelt å gjennomføre

forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine tilsyns- og kontrolloppgaver i selskaper, gir kommune-loven § 23-6 kontrollutvalget en vidtgående rett til opplysninger og innsyn i selskaper som kommunen i sin helhet eier alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. I selskaper med flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet, slik at ikke mange eiere iverksetter kontrolltiltak uten å koordinere dette med de andre.

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