

Selbu kommunes eierstrategi

for forvaltning og oppfølging av kommunens eierinteresser
i eksterne selskaper

Versjonen er vedtatt av kommunestyret i Selbu kommune 26.06.2016

DEL I

PRINSIPIELLE SIDER VED OFFENTLIG EIERSKAP

1. Norske kommuners og fylkeskommuners verdier

Betydelige verdier forvaltes på kommunalt/fylkeskommunalt nivå i Norge. En stor del av disse verdiene har kommuneforvaltningen valgt å legge inn i ulike selskap. Verdiene og avkastningen fra disse selskapene har fått en stadig større betydning for mange av kommunenes samlede økonomi.

2. Behov for en eierstrategi for Selbu kommunes eierskap

Selbu kommune forvalter betydelige verdier gjennom ulike typer eierinteresser i flere selskaper/virksomheter. For å forvalte verdiene som kommunen rår over på en best mulig måte, må det etableres en overordnet strategi. Eier bør avklare sitt ståsted i forhold til selskapet og definere sine forventninger.

Utøvelsen av eierskapet har direkte konsekvenser for virksomhetens disponeringer og prestasjoner. Hvis eier ikke stiller krav og ikke har definert målsetninger for sitt eierskap, vil virksomheten ha tilsvarende uklare målsetninger for sin virksomhet. Uavhengig av eiermålsetningens innhold må disse være klart kommunisert.

Under vises hvordan ulike, alternative eiermålsetninger vil avgjøre hva som blir virksomhetenes målsettinger og prioriteringer. Ikke alle spørsmål knyttet til forvaltning av verdiene i et selskap er et spørsmål for eieren. Når kommunen har valgt å legge en del av sine verdier inn i et selskap, medfører dette også en overføring av styringsrett til virksomheten.

Selskapets styre og administrasjon skal legge opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier. Det er denne ytre rammen som er eierstrategien, innenfor denne skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

Det mest fundamentale eierspørsmål er spørsmålet om kommunen fortsatt skal være eier. Det er et sett av ulike forhold som inngår i en totalvurdering for å kunne gi svar på et slikt spørsmål. Dersom kommunen bestemmer seg for fortsatt å eie, må strategien for eierskapet konkretiseres. Det er flere ulike måter å forankre en eierstrategi på i selskapet. For det første vil selskapets formålsparagraf tegne opp en ytre ramme.

I tillegg vil generalforsamlingsvedtak kunne gi instruksjoner om eiers krav og forventninger. Den løpende kommunikasjon mellom eier og styre er også viktig. Som det er pekt på kan formålet med kommunens eierskap spenne fra et finansielt, basert på avkastningsbetraktninger, til et politisk eierskap, med fokus på politisk måloppnåelse.

Eierstrategien må tydelig ta stilling til slike spørsmål. En eierstrategi er en politisk viljeserklæring, og bør evalueres med jevne mellomrom. Det politiske flertallets tanker og vurderinger kan endres på samme måte som eksterne vilkår kan gi grunnlag for å endre eierstrategien.

Eiermålsetninger kan være:

- Maksimalt utbytte
- Sikkert utbytte
- Sysselsetting
- Regional næringsutvikling

Virksomhetens (selskapets) målsetninger kan være:

- Effektiv drift
- Risikospredning
- Antall ansatte
- Etablere ny virksomhet
- Ledelsens egendefinerte mål

Dersom eierstrategien konkluderer med at formålet med eierskapet er å ivareta politiske eller samfunnsmessige mål, er det viktig å synliggjøre at slike prioriteringer har en kostnad. En kostnad som oppstår på bakgrunn av politiske beslutninger og ikke som følge av rene driftsmessige konsekvenser, må synliggjøres for beslutningstakerne. Dersom slike kostnader ikke er synliggjort, innskrenker det de politiske prioriteringsmulighetene. Forenklet sagt kan man si at den samfunnsmessige nytten må være større enn den økonomiske kostnaden for at et slikt valg skal kunne la seg forsvare.

3. Etablering av eierstrategi for de ulike selskap

En grunnleggende forutsetning for en aktiv eierstyring er at en klar og presis eierstrategi formuleres for hvert enkelt selskap. Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier. Det er en del generelle føringer som er retningsgivende ved etableringen av en eierstrategi. Prosessene omkring etableringen av en slik helhetlig eierstrategi kan beskrives slik:

Etableringen av en eierstrategi bør starte med en kort beskrivelse av den historiske bakgrunnen for eierinteressen i det aktuelle selskapet, samt de senere års utvikling. Deretter bør strategien peke på aktuelle punkter for vurderingen av det fremtidige eierskap.

Noen eksempler på slike kriterier ved vurderingen av eierskapet er følgende:

- Kapitalbindingssynspunkt – stor kapitalbinding kan anses ikke å være ønskelig for kommunen.
- Oppfølgings- og investeringsbehov – stort behov for aktiv oppfølging med fokus på blant annet ressursbruk samt behov for kapitalinnskudd, kan ofte anses ikke å være ønskelig for kommunen.
- Virksomhetsområdets utvikling og risiko – stort omstillingsbehov og høy risikoprofil gjør fortsatt eierskap mindre attraktivt.
- Samfunnsmessig betydning – stor samfunnsmessig nytte innenfor for eksempel sysselsetting og lokal næringsutvikling, taler for fortsatt eierskap.
- Lønnsomhet i dag og i fremtiden – god lønnsomhet i dag og i fremtiden gjør fortsatt eierskap attraktivt.

Eierstrategi kan være følgende:

- Fortsette å eie/avhende
- Mål for eierskapet/begrunnelse for avhendelse
- Finansielle mål: Høste, utvikle.
- Optimalisere den samfunnmessige nytten, eller en kombinasjon av disse målene.

4. Evaluering av det kommunale eierskapet – er kommunen den rette eier?

Kommunen bør foreta løpende evalueringer av sitt eierskap. En slik evaluering bør foretas uavhengig av de politiske forhold i kommunen. Behovet for slike løpende evalueringer kan illustreres ved følgende:

Vesentlige endringer i forhold som påvirker verdiene kan resultere i at kommunen må endre sin eierstrategi. Det må i så fall begrunnes hvorfor det er av betydning fortsatt å være eier. Dersom markedet bidrar til å utsette kommunens virksomheter for vesentlig økonomisk risiko, og dersom andre aktører kan produsere de aktuelle varer eller tjenester på en bedre måte enn hva kommunens selskap kan, bør en stille spørsmål ved om selskapet skal avhendes eller avvikles på en annen måte.

Kommunen bør ikke bare vurdere eierskapet i relasjon til egne behov, men også i forhold til de behov selskapene vil ha i konkurranse med andre markedsaktører. Relevante spørsmål å stille vil her være om kommunen kan bidra med nødvendig handlingsrom, kompetanse og kapital slik at selskapene får de samme rammevilkår og muligheter til å utvikle seg som andre markedsaktører.

DEL II

KRAV TIL ET GODT EIERSKAP

1. Eierstyring og krav til virksomhetene

Når kommunen har satt opp sine eierkrav, skal eier begrense seg til overordnet styring. Detaljstyring fra eier kan pulverisere styrets ansvar. Selskap som helt eller delvis forvalter viktige politiske spørsmål eller oppfølging av disse, må likevel være innstilt på en løpende dialog med eier for å unngå mangelfull gjennomføring av vedtatt politikk.

Kommunen bør stille styret overfor klare krav om realisering av målene. Eieren skal kontrollere måloppnåelsen og holde styret ansvarlig for denne. Dette innebærer at kommunen bør stille avkastningskrav til virksomhetene i de tilfeller disse har forretningsmessige målsettinger. 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 ikke.
- 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.

Eieren må ikke endre sine krav i den tidsperioden selskapet er gitt for å nå målene. Den grunnleggende kontrollformen kommunen har som eier er gjennomgangen av selskapenes årsoppgjør og årsmelding. I løpet av året bør det dessuten være en dialog mellom kommunen og virksomheten om saker som anses viktige og prinsipielle.

For å ha en tilfredsstillende oppfølging av sine eierinteresser, må kommunen sørge for å ha god kompetanse på kontroll og oppfølgingssiden i sin administrasjon. Den bør struktureres og samles på en god måte. For å sikre en profesjonell forvaltning av eierskapet foreslås at formannskapet tar rollen som et **eierskapsutvalg**. Utvalget bør ha ansvaret for å sikre en profesjonell forvaltning av eierrollen gjennom fortløpende oppfølging og evaluering av kommunens ulike eierskap, herunder:

- sikre gode rutiner for planlegging av deltakelse i generalforsamling
- oppfølging av årsmelding, forestå forslag til styrerepresentasjon
- tilbakerapporteringsrutiner fra generalforsamlinger
- initiere eiermøter ved behov

En behandling av disse spørsmål i formannskapet sikrer effektiv og kvalitativ forvaltning. I eierskapsutvalgets arbeid skal det legges til grunn at det skal være politisk deltakelse på generalforsamling/årsmøte i de enkelte selskap og at de personer som deltar på generalforsamling/årsmøte ikke bør være medlemmer i styret i samme selskap/forening.

2. Vedtak skal fattes på generalforsamlingen

Formelt sett skal Selbu kommunes eiermyndighet i aksjeselskapene og i de kommunale foretak utøves henholdsvis i generalforsamlingen og i foretaksmøtene. Kommunen skal ikke involvere seg i virksomhetenes daglige drift. I aksjeselskapene er generalforsamlingen beslutningsarena der kommunen opptrer som eier. Dette skal likevel ikke være til hinder for at det kan være uformelle kontakter mellom eier på den ene siden og styre og administrasjon på den andre siden, om viktige og prinsipielle saker.

Styret 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. Gjennom generalforsamlingen har eieren myndighet til å velge styremedlemmer, og ved manglende måloppnåelse kan styret bli skiftet ut.

3. Styrets arbeid

3.1 Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor virksomhetens ledelse

Styret skal ivareta den strategiske ledelsen av selskapet innenfor de rammene som er gitt av eieren. I denne rollen bør styret ta føringen i diskusjoner om strategiske valg for selskapet. Et kompetent styre skal være en viktig diskusjonspartner og støttespiller for virksomhetens ledelse. Samtidig må styret kontrollere ledelsens arbeid ut fra gitte målsettinger. Styret må derfor ha en uavhengig rolle i forhold til ledelsen. Styret må i forlengelsen av kontrollfunksjonen vurdere selskapets ledelse og endringer i denne.

3.2 Styret må arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluering

Styrelederen har et særlig ansvar for å sikre at arbeidet i styret fungerer godt. Det bør legges opp til en møtefrekvens som sikrer at styret kan ivareta sine funksjoner på best mulig måte. Styrelederen bør tilrettelegge for at styrets samlede kompetanse utnyttes på en best mulig måte.

3.3 Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold

God styrerekruttering bør være en viktig oppgave for kommunen som eier. Styrets sammensetning må avstemmes i forhold til virksomhetens strategiske og forretningsmessige karakter. Styret må være en ressursbase som tilfører innsikt og kunnskap på de områder som er viktige for virksomhetens utvikling, vekst og lønnsomhet. God økonomisk forståelse er en forutsetning da alle selskapene har økonomisk virksomhet. Styret bør også kunne tilby selskapet juridisk kompetanse. Det er svært viktig at styrets medlemmer forstår den virksomhet som selskapet bedriver. De ulike selskaper har ulike bransjemessige utfordringer og særegenheter.

For eier, representert ved kommunestyret, kan det være vanskelig å foreslå utskiftninger av styremedlemmer, selv der det er åpenbart at styremedlemmet ikke fungerer tilfredsstillende. I noen tilfeller kan styremedlemmene også sitte i kommunestyret. I rollen som styremedlem blir da denne personen underordnet kommunestyret (som vedkommende selv er medlem av) som generalforsamling.

På denne måten får man en blanding av under- og overordningsforhold som kan være problematisk, og Selbu kommune må sørge for å ha et ryddig forhold til dette.

At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Loven fastslår at en person er inhabil når han leder eller haren ledende stilling, er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommuner, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. I juni 2009 skjerpet Stortinget inn reglene for habilitet.

Forvaltningslovens § 6 fastslår nå at ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem, også der selskapene er fullt ut offentlig eide. Regelverket vil tre i kraft fra 1. november 2011. Det er ingen overgangsbestemmelser for nyetablerte selskap.

Det er allikevel viktig å understreke at politisk deltakelse i styrene generelt vil være tillatt og at politisk kompetanse i mange virksomheter er viktig for selskapsstyrene. Politikere som har eller har hatt styreverv har også en høyere generell interesse og kunnskap om selskapene og eierstyring og bidrar på denne måten med viktig kompetanse i kommunestyret og deres ansvar.

Etter aksjeloven skal et styre i et aksjeselskap ha minst 3 medlemmer. I selskap med mindre enn 3 millioner i aksjekapital kan styret likevel ha færre enn 3 medlemmer. Hensiktsmessig størrelse vil ofte være fra 3-6 styremedlemmer.

Ved valg av styremedlemmer er det viktig å klargjøre forventningene til styrene som kollegium og hvilke krav som bør gjelde både til kompetanse, kapasitet og mangfold. Disse forhold kan i det følgende kort kommenteres slik:

Kompetanse- og kunnskapshensyn:

Styresammensetningen må samlet sett gi den ønskede kompetanse og kunnskap for selskapet. Det er nødvendig med solid bransjekunnskap fra den sektoren virksomheten opererer i. For kommersielle virksomheter bør det søkes å velge representanter med erfaring fra næringsvirksomhet. God kjennskap til offentlig forvaltning og politikkutøvelse er viktig i alle selskaper.

Kapasitetshensyn:

Styreverv krever betydelig innsats. Omfanget av aktuelle kandidaters øvrige stillinger og verv må være forenlig med den tidsbruken det er rimelig å påregne at styrevervet krever.

Mangfold:

Ulik erfaringsbakgrunn vil være en styrke i styrearbeidet. Styrets evne til å analysere et sakskompleks fra ulike synsvinkler blir bedre dersom styret er bredt sammensatt. Det er viktig at det sikres en god kjønnsfordeling i styrene. Det er ønskelig at styrene, valgkomiteene og de andre eierne i selskapene bidrar til en god kjønnsbalanse i styrene.

Honorar:

Styrehonorarer bør fastsettes basert på selskapets økonomiske omfang, styrets arbeidsbelastning, styrerisiko og styremedlemmenes kompetansemessige bidrag til selskapene. Sammenlignbare data fra tilsvarende selskaper i andre kommuner bør fremskaffes. Honoraret i aksjeselskapene skal fastsettes av generalforsamlingen etter innstilling fra styret.

4. Kapitalstrukturen skal være tilpasset formålet med eierskapet og virksomhetens situasjon

Kapitaliseringen av et selskap, vurdert etter forholdet mellom gjeld og egenkapital, er et vesentlig eierspørsmål. For mye og for lite egenkapital kan medføre effektivitetstap. Ideelt sett bør det for hver virksomhet foretas regelmessige analyser av kapitalstrukturen. Forretningsrisiko, bransjemessige særtrekk, prisen på fremmedkapital og finansiell styrke er alle forhold som må vurderes når virksomhetens kapitalstruktur skal bestemmes.

5. Eiers løpende avkastning – Utbyttepolitikk

I alle selskaper der formålet ikke er politisk, men kommersielt, må det stilles krav om avkastning til eier. Den økonomiske risiko kommunen utsetter fellesskapets verdier for gjennom engasjement i ulike selskaper må forsvares gjennom en løpende avkastning. I selskaper der virksomheten har karakter av næringsdrift bør en offentlig eier stille de samme krav til avkastning på investert kapital, som det en privat eier vil gjøre.

I de tilfeller der kommunens eierskap har et blandet formål eller er politisk og strategisk motivert, er det viktig at kostnadene med å løse samfunnsoppgavene som disse selskapene har, blir synliggjort. På den måten vil en få belyst hva denne type oppgaver reelt koster kommunen. En må søke å skille ut ressursbruk og grad av måloppnåelse for nærmere definerte mål. Det bør ha en betydelig egenverdi for kommunen å få frem kostnadene ved de samfunnsmessige oppgaver kommunen skal løse.

DEL IV PRINSIPIELLE TILPASNINGER

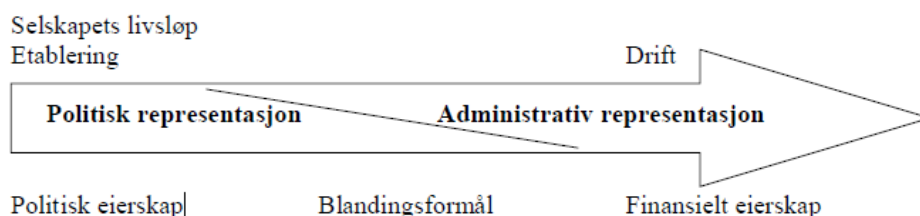
Med utgangspunkt i de prinsipielle drøftinger etableres det en klar eierstrategi for hvert enkelt selskap hvor Selbu kommune er eier. Ut fra kommunens primære formål foretas det en gruppering av eierskapet mellom: **Finansielt** eierskap, **Politisk** eierskap og **Blandingsformål**.

For å sikre en profesjonell forvaltning av eierskapet i samsvar med de prinsipper som er gitt skal formannskapet fungere som et eierskapsutvalg. Formannskapet får mandat til å sikre en profesjonell forvaltning av eierrollen gjennom fortløpende oppfølging og evaluering av kommunens ulike eierskap i selskapene, sikre gode rutiner for planlegging av deltakelse i generalforsamlinger, forestå forslag til styrerepresentasjon, tilbakerapporteringsrutiner fra generalforsamlinger, samt initiere eiermøter ved behov.

Formannskapet vurderer formålsgrupperingen av de forskjellige eierskap; finansielt, politisk, blandingsformål av eierskapet.

Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold. Den skal avstemmes i forhold til virksomhetens strategiske og forretningsmessige karakter. Sammensetningen mellom politisk og administrativ representasjon vil variere avhengig av selskapene livsløp, hvor det i etablerings-/interimsfasen vil være behov for politiske representanter, mens det etter at selskapet er kommet over i ordinær driftsfase vil være større behov for administrativ representasjon. Formålsinndelingen av eierskapet kan gi et godt grunnlag for sammensetningen.

Styresammensetningen kan da illustreres slik:



Ovennevnte illustrasjon kan også gi grunnleggende føringer i forhold til spørsmål om kommunens eierskap, hvor behovet for eierskap avtar i forhold til selskapets livsløp.

For å tiltrekke ønsket kompetanse bør honorarpolitikken utformes slik at de fremmer måloppnåelse i selskapene og fremstår som rimelige. Styrehonorarene bør fastsettes basert på selskapets økonomiske omfang, styrets arbeidsbelastning, styrerisiko og styremedlemmenes kompetansemessige bidrag.

Det skal foretas en kostnadmessig vurdering i forhold til eierskapet i alle selskap. I selskaper som har et politisk definert eierskap må de kostnader som oppstår synliggjøres, og den politiske nytten må være større enn den økonomiske kostnaden. I de øvrige selskaper skal det stilles krav til avkastning på investert kapital, som det en privat eier vil gjøre.

KONKLUSJON

En eierstrategi vil legge et godt grunnlag for en god oppfølging av kommunens eierskap i hvert enkelt selskap. Det vil legge grunnlaget for at Selbu kommune som eier vil gi klarere styringssignaler og dermed bidra til avklaringer og større forutsigbarhet for selskapene.

Eierstrategi:

1. Det skal være en klar og presis eierstrategi for hvert enkelt selskap som skal være godt forankret hos de enkelte styrerepresentant.
2. For å sikre en profesjonell forvaltning av eierskapet foreslås at formannskapet tar rollen som et **eierskapsutvalg**. Eierskapsutvalget skal organisere sitt arbeid ut fra følgende prinsipielle føringer:
 - a. Kontinuerlig strategisk vurdering av formål, rammer og føringer for alle de engasjementer kommunen er involvert i som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Vedtekter og eventuelle aksjonæravtaler vurderes fortløpende.
 - b. Ved nye eierskapsinitiativ skal det foreslås formål, overordnede strategiske føringer og rammer, samt overordnet styringsmodell for disse. Videre skal det utarbeides forslag til vedtekter og eventuelle aksjonæravtaler.
 - c. Det enkelte selskapsengasjement vurderes i forhold til avvikling dersom fortsatt engasjement ikke synes riktig i forhold til endrede rammebetingelser, endrede prioriteringer, endrede ressurser eller alternative måter å organisere virksomheten på. Der hvor andre eiere er involvert, fordres en fortløpende dialog med disse.
 - d. Selskapene skal vurderes i forhold til om de har oppgaver av prinsipiell politisk karakter kontra oppgaver som overveiende er av mer administrativ operativ karakter. Denne vurderingen danner bl.a. føringer for kommunens eier/styrekompetanse i selskapenes organer.
 - e. Det etableres klare rutiner for deltakelse i generalforsamlinger. Herunder tidsplanlegging, hvem som møter for kommunen og informasjon tilbake til selskapene, informasjon og fullmaktsforhold til den som møter for kommunen, spesielle føringer/eierkrav som ønskes meddelt ved generalforsamling osv. Det skal i utgangspunktet være politisk deltakelse på generalforsamling/ årsmøte, men dette kan delegeres til rådmannen. Det fastsettes standard rutiner for tilbakerapportering etter generalforsamling. Rapportmal årsmøter og generalforsamlinger skal benyttes.
 - f. Styremedlemmer skal vurderes i henhold til formål/overordnet strategi og oppgaver for selskapet, og den enkeltes kompetanse. Styrene skal være representert med høyt kompetente personer som har kapasitet og som sikrer mangfold. Herunder skal mål om kjønnsbalanse reflekteres. Det må forventes at styrene årlig foretar en egnevaluering av egen kompetanse og arbeid. Formannskapet har ansvar for å sikre at foreslått styremedlem fra Selbu kommune har den riktige kompetanse og tar om nødvendig selv initiativ til utskifting. Formannskapet kan foreslå styremedlemmer overfor valgkomiteene.
 - g. Styrenes godtgjørelse skal bl.a. gjenspeile selskapenes økonomiske omfang, styrets arbeidsbelastning, styrerisiko og medlemmenes kompetansemessige bidrag til

selskapene.

- h. Det skal være en god dialog med det enkelte selskaps styre om viktige og prinsipielle forhold. Formannskapet kan ta initiativ overfor det enkelte selskap til eierskapsmøter når man vurderer at dette er påkrevd/ønskelig. Dette initiativ bør fortrinnsvis koordineres med andre eiere hvor det er relevant.

- 3. Formannskapet skal fremme en årlig sak til kommunestyret med orientering om kommunens eierengasjement i våre heleide selskap samt de vi har aksjemajoritet i. De øvrige selskap fremmes som en sak en gang per politiske periode samt ved behov. Her er det utarbeidet en mal kalt Eierskapsmelding.**

Det skal imidlertid fremmes en årlig sak med oversikt over alle våre eierforhold for Kommunestyret.