

45

Kontrollutvalet

Saksnr.:	Arkivnr.:	Dato:	Møtedato:	Saksbehandlar:
45/18	033&17	29.10.2018	04.12.2018	IBM

MELDINGAR

Forslag til vedtak

Kontrollutvalet tek meldingane til vitende.

Vedlegg

1. Notat frå advokat Kjetil Kvammen vedkomande SSIKT
2. Kommunerevisoren nr 5-2018: Selskapskontroll


Jostein Støylen
Dagleg leiar

Ida Birgitte Marholm
Konsulent

NOTAT

Til: Vest kontroll, att.: Dgl. leder Jostein Støylen

Emne: Søre Sunnmøre IKT, org.nr.: 919824573, 6060 Hareid

Tema: Kompetanse- og saksbehandlingsspørsmål - styret

Dato: 28.09.2018

1. Utgangspunkt og problemstillinger

Kommunenes interessefellesskap på IKT-området er gjennom SSIKT organisert som eget styre etter kommuneloven § 27. Det fremgår av vedtektenes § 2 at dette såkalte § 27-samarbeidet er et eget rettssubjekt.

Det interkommunale styret har derfor rettigheter og plikter som sådant – det følger av at det er et eget rettssubjekt / egen juridisk person. (Ref.: Ot.prp. nr. 53 (1997-98) side 118).

Selve samarbeidet v/styret er derfor en

- selvstendig rettighetshaver med
- selvstendig ansvar for økonomiske og andre forpliktelser

Det fører til at § 27- samarbeidet er omfattet av selskapsbegrepet og har en løsere tilknytning til kommunen enn f.eks. et kommunalt foretak. Derfor vil f.eks. habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) komme til anvendelse for SSIKT. En tjenestemann eller folkevalgt styremedlem blir derfor automatisk inhabil når saker hvor SSIKT er part skal behandles i et folkevalgt organ eller i administrasjonen i kommunen.

De rettslige rammer for slike samarbeid er ikke like gjennomregulert som for selskaper. IKS er som kjent regulert av en egen formell lov. Det gjør at det kan stilles spørsmål som § 27 i kommuneloven ikke omhandler.

Det er f.eks. stillet spørsmål om innhold og tolkning av vedtektene, samt vedtatte endringer.

Videre er det stillet spørsmål om gyldigheten av styrevedtak om lokalisering.

I forhold til hva et kontrollutvalg kan undersøke når det gjelder § 27-samarbeid kan jeg vise til:

I uttalelse den 26.06.2015 (sak 2625/06) la departementet (KMD) til grunn at kommuneloven § 77 nr. 5 «gir hjemmel for kontrollutvalget til å føre kontroll med kommunens forbindelse med en interkommunal sammenslutning etter kommuneloven § 27.»

Departementet utdyper dette videre, men dette går jeg ikke inn på her. Jeg kan ellers nevne at departementet (Kontrollutvalgsboka s. 12) uttaler generelt at kontrollutvalget kan «kontrollere om saker til kommunestyret er tilstrekkelig utredet».

2. Rammen for den myndighet som kan tildeles styret

Et interkommunalt styre er egentlig både et «eierorgan» og styre. Styrets myndighet vil derfor bero på hva deltakerkommunene har delegert til styret, f.eks. gjennom vedtektene.

Det heter i kommuneloven § 27 nr. 1 at

- «Til slikt styre kan kommunestyret selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.»

Dette betyr for det første at det å legge myndighet til et interkommunalt styre ikke kan delegeres, jfr. «kommunestyret ...selv».

For det andre kan heller ikke kommunestyret tildele styret annen avgjørelsesmyndighet enn den som gjelder «virksomhetens drift og organisering». Spørsmålet blir hvilke begrensninger som ligger i dette, herunder om retten til å utpeke styret kan delegeres.

For et interkommunalt samarbeid på IKT-området må tildelegert myndighet måtte dreie seg om drift og administrative støttetjenester. Kommunestyret kan altså ikke delegere «beslutningsmyndighet i andre spørsmål enn de som knytter seg til drift og organisering av denne type tiltak» (jfr. Ot.prp. nr. 42 (1991-1992, side 110).

Loven markerer forholdsvis snevre grenser for slik delegasjon og departementet uttaler (side 203) at «funksjoner som styret kan tildeles må være relatert til den faktiske virksomhet som samarbeidsprosjektet omfatter».

3. Kravet til vedtektenes innhold når det gjelder styret for samarbeidet

Generelt kan en si at det viktigste styringsredskapet kommunen har som eier er retten til å velge det styre som skal lede virksomheten.

Valget av styret skal reguleres i vedtektene. Etter kommuneloven § 27 nr. 2 a) skal vedtektene inneholde bestemmelser om

- hvordan styret skal sammensettes og utpekes

Kommuneloven § 14 regulerer hvem som er valgbare til styret. For interkommunale styrer gjelder relativt lempelige regler i kommuneloven § 14 nr. 2.

Kommunen har dermed relativt romslige valgmuligheter når det gjelder spørsmålet om hvem

som skal representere kommunen i et interkommunalt styre. For eksempel vil rådmannen i kommunen kunne velges som medlem i et interkommunalt styre, slik som i SSIKT.

Etter kommuneloven § 27 nr. 2 b) skal vedtektene også angi

- «området for styrets virksomhet».

Den myndighetstildeling som følger av vedtektene må ligge innenfor eventuelle skranker nedfelt i kommuneloven § 27.

I dette ligger at det skal tas inn en saklig avgrensning av styrets virksomhet, og angis hvilken kompetanse styret skal ha. Dette vil utgjøre rammen for styrets handlefrihet. Den myndighet styret kan få synes imidlertid å være klart begrenset til det som gjelder virksomhetens «drift og organisering», jfr. det som er uttalt ovenfor om § 27 nr. 1 tredje punktum.

4. Vedtektsbestemmelser om styret

Etter vedtektenes § 5 er rådmannen styremedlem. Styrevervet er m.a.o. tillagt selve rådmannsstillingen, og vervet følger da direkte av at kommunestyret har tilsatt vedkommende person i stillingen.

I tillegg er rådmann etter § 5 nr. 1 gitt myndighet til å utpeke et annet styremedlem i sitt sted.

Kommunen kan i utgangspunktet ikke delegere til et styremedlem å utpeke styret, jfr. § 27 nr. 1 ovenfor om hvilken kompetanse som kan tildeles et styre.

Men denne kompetansetildelingen i § 5 nr. 1 må kunne vurderes som en delegasjon til rådmannen i egenskap av den enkelte kommunes administrasjonssjef og ikke som styremedlem.

En slik kompetanse til å utpeke et styremedlem må kunne delegeres til rådmannen i egenskap av administrativ leder. Til sammenligning viser jeg til departementets vurdering i Ot.prp. nr. 58 (1995-1996) om sammensetning av styre for bedrift eller institusjon, hvor det bl.a. heter:

«Når det gjelder sammensetningen er det betydelig spillerom for beslutningen, og det er naturlig at også denne avgjørelsen bør ligge til kommunens/fylkeskommunens øverste styringsorgan. Dette gjelder bare *prinsippene for hvilke grupper* som skal være med, f. eks. ansatte eller brukere. Oppnevning av *personer* kan overlates til administrasjonssjefen og ansatte.»

Tilsvarende må gjelde for et § 27-samarbeid som eget rettssubjekt.

I SSIKS har kommunestyrene ikke fastsatt noe om **hvilke grupper som skal kunne utpekes**, men gjennom vedtektens § 5 derimot stillet rådmannen helt fritt til å utpeke hvem som helst til styremedlem. Det er f.eks. ikke angitt om styremedlem skal utpekes blant de ansatte i administrasjonen for fellestiltaket, om vedkommende skal være medlem av kommunestyret, eller lignende prinsipper for utvelgelse.

Skal man gå etter departementets ovennevnte uttalelse i forarbeidene til kommuneloven, så vil slike retningslinjer som gir signaler om valgbarhet til et slikt styre være «naturlig» også for et § 27-samarbeid som SSIKS. Det kan derfor være naturlig at det blir vurdert.

Et interkommunalt styre er ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra det enkelte kommunestyre. Da er det desto større grunn til at myndighetstildeling i form av at utpeking av styre på helt fritt grunnlag ikke skulle kunne delegeres til en enkeltperson og med full frihet slik det her er gjort. På den annen side er slik utpeking neppe tale om beslutning av verken organisatorisk eller økonomisk karakter som etter kommunalrettslig grunnprinsipp må fattes av kommunestyret selv. Samtidig vil kommunelovens regler i kap. 7 om folkevalgtes rettigheter og plikter det vesentlige også gjelde for styremedlemmene som blir utpekt.

Kommuneloven § 27 nr. 1 andre punktum lyder:

«Kommunestyret ... gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre.»

Opprettelse av et interkommunalt styre er imidlertid ikke det samme som å legge myndighet til et slikt styre. Når det gjelder myndighetstildelingen så har kommunestyret kun kontroll gjennom vedtektene.

5. Forslaget til vedtektsendring

Det er foreslått at vedtektene skal tildele «rådmannen i kommunen» myndighet til å utpeke sin personlige varamedlem til styret.

Vedtektene § 5, og dermed rammen for styrets rettslige kompetanse, synes derfor å ligge innenfor det som er tillatt etter § 27 nr. 1 når det gjelder forslaget om rådmannens rett til å utpeke styrets varamedlemmer.

Jeg har imidlertid forstått det slik at dette forslaget ikke lenger er aktuelt.

Funksjonstid

Dersom rådmannen utpeker styremedlem, taler gode grunner for at det blir angitt en funksjonstid for vedkommende, særlig dersom styrevervet ikke blir knyttet til f.eks. en kommunal stilling. Det samme vil gjelde et personlig varamedlem for andre enn rådmannen.

6. Spørsmål om gyldighet av styrevedtak 07.09.2018, sak 11/18

Mot gyldigheten av et styrevedtak kan tenkes fremmet en rekke innsigelser. Det er usikkert om de kan innvirke på ovennevnte styrevedtak. Men nevnes kan f.eks. at

- styrevedtaket ikke er blitt til på lovlig måte, dvs. at det er begått saksbehandlingsfeil som har hatt betydning for vedtakets innhold

- vedtaket er i strid med loven eller at styret på annen måte har gått ut over sin kompetanse, f.eks. i forhold til selskapets vedtekter eller i forhold til retningslinjer fra f.eks.kommunestyret

Om det foreligger ugyldighet avhenger av en samlet prøving av en rekke forutsetninger for gyldige beslutninger. Gyldige vedtak forutsetter som regel bl.a. at saken er tilstrekkelig godt opplyst.

Her kan det nevnes at saksvedleggene uttaler seg om både fordeler og ulemper med den enkelte lokasjon. Det opplyses ellers at det er gjennomført synfaring på 5 lokasjoner. Styret har i sin beslutning ikke fulgt tilrådingene fra verken ansatte eller fra SSIKS sin daglige leder.

Om enkelte mener at vedtakets innhold materielt sett er feil, fordi en annen lokasjon vil være bedre, så ligger dette spørsmålet inn under styrets skjønn.

Det sentrale er at skjønnet hviler på korrekte og tydelige forutsetninger, f.eks. med lokalenes beskaffenhet og hvor tjenlige disse vil være for formålet, samt kostnader, beliggenhet m.v.

Det kan f.eks. stilles spørsmål om hvorvidt det forhold at strategigruppa ikke har tatt del i saksutredningen om flytting til Ulsteinvik kan være en saksbehandlingsfeil. Slik oppgavene til gruppa er definert i vedtektene, kan saksutredning fra gruppa ikke være en gyldighetsbetingelse for styrets vedtak.

Skulle det fremkomme at noen styremedlemmer bygde å feil faktum, f.eks. når det gjaldt lokalene i Ulsteinvik, fordi saken ikke var tilstrekkelig godt opplyst så kan det ha påvirket avstemmingsresultatet.

Avstemningsmessig viser styreprotokollen at ikke noe alternativ hadde et flertall av styremedlemmer bak seg. Derfor må en regne med at møtelederens dobbeltstemme etter vedtektenes § 5 ble benyttet selv om det ikke er protokollert. Jeg legger til grunn at styrets leder også var møteleder da jeg ikke har annen informasjon.

Etterfølgende forhold

Det er spesielt at samtlige i styret, inklusive styrets leder, som stemte for saksutfallet, velger å trekke seg fra styret kort tid etter at vedtaket er truffet. Jeg forstår det slik at følelsen av manglende tillit som følge av at nettopp vedtaket om å velge Ulstein som ny lokasjon, oppgis som årsak.

At ingen av styrets medlemmer som samtidig utgjorde styrets flertall ikke finner å kunne opprettholde sitt verv grunnet et bestemt vedtak som nettopp disse har gjort synes noe spesielt. En kan kanskje med rette spørre om et slikt styrevedtak da bør opprettholdes uten en fullstendig ny gjennomgang av det nye styret.

De uttredende styremedlemmene er alle administrasjonssjefer som har utpekt nye styremedlemmer. Dette vil være i h.t. vedtektenes § 5 nr. 1.

7. Kan rådmennene oppnevne ordfører som styremedlem ?

Med dagens vedtekter kan rådmannen i den enkelte kommune utpeke et styremedlem i sitt sted, jfr. § 5 første ledd. Det er en mangel at det ikke er gitt signaler om hvem som skal kunne utpekes, jfr. ovenfor.

At ordfører i § 11 er gitt møte- og talerett i styremøtene tyder på at det ikke er vanlig at ordføreren blir den som utpekes som styremedlem. På den annen side viser §11 kun til kommuneloven § 9 nr. 4 der ordføreren har fått slik generell rett. En kan derfor vanskelig utfra møte- og talerett etter vedtektene utlede noe om valgbarheten.

8. Hvem kan oppnevne varamedlem til styret dersom rådmannen har utpekt ordfører som styremedlem ?

Myndigheten til å utpeke varamedlem ved vedtektsendring lagt til rådmannen. Jeg har tolket dette som en fullmakt til administrasjonssjefen, ikke til rådmannen i egenskap av styremedlem, fordi styret ikke har kompetanse til å velge styre.

Etter mitt syn må administrasjonssjefens fullmakt til å utpeke varamedlem stå ved lag selv om rådmannen benytter seg av sin rett til å utpeke et annet styremedlem i sitt sted.

9. Er Sande formannskaps vedtak nr. 87/17 om valg av ordfører, som styremedlem og varaordfører som varamedlem, lovlig i forhold til kommuneloven og vedtektene ?

Jeg kan ikke finne at ordfører etter kommuneloven ikke skulle være valgbar til et § 27-styre som er et eget rettssubjekt. Slik kravet er i kommuneloven § 27 nr. 2 a) gir vedtektene (§ 5) regler om «styrets sammensetning og hvordan det utpekes».

Formannskapets valg av varamedlem til styret er i strid med vedtektene. Varamedlem kan derfor ikke anses valgt i og med vedtak nr. 87/17. Grunnlaget for dette er at kompetansen til å utpeke personlig varamedlem, i dette tilfelle for ordføreren, er lagt til kommunens administrasjonssjef.

En annen sak er at en slik ordning har sine betenkeligheter, jfr. følgende:

Lovutvalget for ny kommunelov minner om at (NOU: 2016:4) det er viktig for allmennhetens tillit til kommunene at uheldige rollekombinasjoner unngås. Særlig gjelder dette der medlemmer av kommunestyret også er styremedlemmer i selskap. Det følger av utvalgets syn at særlig når selskapets styre er direkte underlagt kommunestyret og ikke har et representantskap så vil det være «uheldig om et kommunestyremedlem må fratre ved behandlingen av en sak» hvor selskapet er part, fordi vedkommende sitter i styret for rettssubjektet.

Departementet fremhever på lignende måte at et kommunalt foretak «er tettere knyttet til kommunen enn et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap». «...dersom et kommunestyremedlem også sitter i styret i et kommunalt foretak, vil det kunne være en fare for at de øvrige kommunestyremedlemmer ikke engasjerer seg i saker som gjelder foretaket.»

Synspunktene vil kunne være overførbare på et § 27-samarbeid, og dermed tale mot at ordfører burde kunne velges / utpekes som styremedlem for SSIKT.

10. Foreløpig oppsummering

Skrankene for delegasjon av myndighet til et interkommunalt styre antas ikke å være til hinder for at kommunens administrasjonssjef kan gis adgang til å utpeke styre- eller varamedlem.

Det synes å være best i tråd med kommuneloven § 27 nr. 2 at kommunen vedtektsfester prinsippene for hvilke grupper av personer som rådmannen skal kunne utpeke som styre- og/eller varamedlemmer, samt vurderer om det skal gjelde en alminnelig funksjonstid for personer i disse vervene.

Når den halvparten av styret som stemte for det omdiskuterte vedtaket nå er utskiftet . avgjør konstitueringen av det nye styret om det fortsatt vil være flertall for Ulstein som lokasjon, i tilfelle saken skal behandles påny.

Kjetil Kvammen
advokat

Av **Arild S. Stana**, seniorrådgiver,
KS-Konsulent AS



Valg av styremedlemmer, leder og nestleder i styret for selskap er en svært viktig oppgave for eierne. Dette bygger på en arbeidsdeling mellom eierne, styret og daglig leder. Eierne overlater ansvaret for selskapet til styret som et kollektivt ansvarlig organ.

Basert på denne tilliten fra eierne står styret ansvarlig overfor alle eierne. Styret skal alltid ha selskapets interesser og utvikling som primær-oppgave. Dette innebærer å ha hovedansvaret for selskapet, være arbeidsgiver for daglig leder og påse at daglig leder følger opp styrets vedtak og leder selskapet i tråd med formålet og lov. Styret er også ansvarlig overfor andre interessenter. I offentlig eide selskap er innbyggere, media, samarbeidsparter eksempel på interessenter styret må ha oppmerksomhet på.

Denne artikkelen omhandler ulike sider ved valg til styrer i kommunalt eide selskaper. Teksten omfatter valg av styrer til egne rettssubjekt (aksjeselskap, interkommunale selskap, samvirkeforetak og stiftelser). De samme forhold vil også gjelde for virksomheter som er en del av kommunen som juridisk person; blant annet kommunalt eller fylkeskommunalt foretak eller interkommunale samarbeid iht. kommuneloven § 27).

I artikkelen brukes kommune som samlebegrep for både kommune og fylkeskommune. Ulike løsninger for parlamentarisk styrte kommuner og de som har formannskapsmodell, omtales ikke særskilt. Artikkelen omtaler eiervalgte styremedlemmer; ikke styremedlemmer valgt av og blant ansatte.

Selskapsorganisering

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig. Dette skjer gjennom kommunen som juridisk person, regulert gjennom kommuneloven; eller ved etablering av egne rettssubjekter, regulert gjennom den aktuelle lovgivningen for selskapet.

Kommuner og fylkeskommuner eier et stort antall selskaper. I 2015 var tallet 2 418 kommunalt eide aksjeselskap (AS), og 245 interkommunale selskap (IKS) (NIBR 2015:1). Kommunestyre og fylkesting har

ved etablering av selskap eieransvaret. Eieransvaret gir en indirekte styring med selskapene. Dette er annerledes enn å ha direkte styring gjennom vedtak som skal iverksettes av administrasjonssjefen/rådmannen. Kommunestyret/fylkestinget får en eierrolle, og de folkevalgte må være fortrolig med hva dette innebærer. Selv om kommunen organiserer sine tjenester i egne selskap, så har kommunestyret det øverste ansvaret og er avhengig av innbyggernes tillit. Når flere kommuner eier selskap sammen må eierne opptre samlet om formål, mål, resultatkrav og andre krav til styret. Dette gjelder også ved valg av styremedlemmer.

Kommunenes mange roller i eierskapet

Kommunene har ofte mange interesser i et selskap ut over å være eier. Dette kan være som bestiller og kunde, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og ombud for innbyggerne. Når eierne har flere roller, er det viktig å skille rollene. Det må være klart når eierrollen utøves; og at dette skjer gjennom de formelle eierorganene (generalforsamling i AS og representantskap i IKS). Eierstyringen må derfor preges av åpenhet, forutsigbarhet, ansvarlighet og respekt for hverandres roller. Effektiv styring og selskapets resultater er andre parametere på at godt omdømme og tillit bygges.

Eierstyring og selskapsledelse

Det er tre parter i styring av selskaper; eieren, styret og daglig leder. Disse fordeler makt og ansvar seg i mellom; både i tråd med aktuell lovgivning, vedtektene for selskapet og den løpende eierstyringen.

Eierstyring av hvert selskap må skje gjennom selskapets eierorgan. Ofte etableres interkommunale selskap med flere kommunale eiere. Eierstyringen må da skje gjennom et avklart samarbeid mellom eierne.

Eierstyring innebærer å sette rammer og mål, og å følge opp styrets forvaltning av virksomheten, samt å velge styret.

Selskapsledelse utøves av styret og daglig leder, og er å forvalte selskapet innenfor rammen av selskapets formål, eierstrategi og lovkrav. Kommunenes eiermeldinger viser at eierne stiller større krav til styrene enn tidligere. Det forventes aktive styre som balanserer å utøve kontrollfunksjoner; og å tilføre selskapet kompetanse og støtte for strategiske og langsiktige beslutninger. Det etterspørres verdiskapende styre.

I kommunal sammenheng er ofte flere kommuner eiere av ett selskap. Dette utfordrer eierstyringen, og krever god forberedelse og samhandling mellom eierne. Styrets oppdrag, og hvordan styret kan fylle sin rolle avhenger av eierstyringen. Det er derfor viktig at eierne har en avklart eierskapspolitikk. Dette kommer ofte fram i eiermeldinger hvor det vedtas hva kommunen skal eie, hvorfor og hva som skal være målsettingen med eierskapet. Utviklingen i eiermeldinger synes å gå fra generelle formuleringer om eierpolitikk til mer og mer faktabaserte beskrivelser, vurderinger og målsettinger og krav for hvert selskap.

Eierstyring og selskapsledelse er situasjonsbetinget og prosessorientert. Eierne og styret må vite om; og ha en mest mulig felles forståelse av hvilken særskilt situasjon selskapet er i nå, og i nærmeste framtid. Den aktuelle situasjonen påvirker de betingelsene styret arbeider under, og er også viktig ved styrevalg. Eksempler på dette er selskapets livssyklus fra etablering til avvikling; endring i eierstruktur for eksempel ved kommunesammenslåinger, nye lovkrav, endret markedssituasjon særskilte bransjeforhold interne kriser, kompetanse og kapasitet, likviditet og forhold knyttet til daglig leder.

Eierstyring og selskapsledelse er prosessorientert. Dette krever god samhandling og konstruktiv kommunikasjon innad i styret, mellom styremedlemmene, mellom styret og daglig leder, mellom styret og eierne, mellom styret og de ansatte og andre interessenter, mellom styret og allmennheten. Styrebeslutninger må også sees på som beslutningsprosesser bygget på innsikt om selskapets situasjon og gjensidig tillit mellom eiere, styrets medlemmer og daglig leder.

Styret anses som oftest som en aktiv medspiller i organisasjonen. Styret er derfor avhengig av tillit og samarbeid internt, eksternt og overfor eierne.

Styret som team

Styret er et kunnskapsrikt og samarbeidende team med formål å lede selskapet og selskapets aktiviteter, samt å anvende styremedlemmenes forskjellighet inn i styrets strategiske beslutningsprosesser. Styre-

ansvaret er individuelt, samtidig som styret er et kollegialt organ med et beslutningsansvar. Styret kjenne- tegnes videre ved at det ikke selv gjennomfører egne beslutninger. Dette er daglig leders ansvar. Dette gjelder ikke for styrets arbeidsgiveransvar overfor daglig leder. Tilsetting og oppfølging av daglig leder, samt eventuelt å avslutte arbeidsforholdet, må styret selv iverksette ut fra intern arbeidsfordeling. Oftest er det styreleder som iverksetter styrets vedtak i slike saker.

Styreverv i egne rettssubjekt

Et styreverv i et aksjeselskap, interkommunalt selskap, en stiftelse eller et samvirke er et personlig verv. Det betyr at man ikke representerer verken partier, kommunen eller andre interessenter. Dette gjelder også for styremedlemmer valgt av og blant de ansatte. Styremedlemmets oppgave er å ivareta bedriftens interesser på best mulig måte sammen med resten av styret og ut fra selskapets formål og eiers mål- og resultatkrav. Styret har et ubegrenset økonomisk (solidarisk økonomisk ansvar) og straffereettslig ansvar. De aktuelle selskapslovene har ulike formuleringer om styrets ansvar (jf. aksjeloven § 17, 18 og 19 og lov om interkommunale selskap § 38).

Å arbeide i et styre

I dagligtale brukes begrepet «å sitte i et styre». Mange har ulike oppfatninger av hva et styreverv innebærer. Dette bygger både på styremedlemmets erfaring og forståelse av rollen; og samtidig hva eierne forventer av styret og styrets medlemmer. Styrets funksjon påvirkes også av samspillet med daglig leder.

Styreoppgradningen er krevende for så vel styreleder som styremedlemmene. Lovgivning, endringer i markedet, krav til kvalitet, effektiv og bærekraftig tjenesteyting, spesialisert kompetanse og teknologi har medført et større ansvar for styrene. Det forventes at styret er et aktivt og verdiskapende styre. Det er derfor bevisstgjørende å erstatte verbet å *sitte* i et styre med å *arbeide* i et styre. Styrevervet er tidkrevende. Det må avsettes nødvendig tid til forberedelser, gjennomføring av møtene, etterarbeid, oppfølging og arbeid med saker som gjelder selskapet og styret mellom møtene. Styrevervet forutsetter en vesentlig interesse til å sette seg inn i selskapet og bransjen, og til å være med å utvikle og hjelpe selskapet.

Styrets rolle skal balansere det å utføre kontroll med selskapet; og samtidig arbeide strategisk og langsiktig for å utvikle selskapet. Engasjement, nysgjerrighet og mot er derfor egenskaper som må vektlegges i styrevalg.

Styremedlemmene må hver for seg ha tilstrekkelig tid til å utføre styrevervet. Ulike styreverv kan forutsette ulik ressursbruk. Styremedlemmer med mange

Selv om kommunen organiserer sine tjenester i egne selskap, så har kommunestyret det øverste ansvaret og er avhengig av innbyggernes tillit.

styreverv bør løpende vurdere risikoen for interessekonflikter til andre styreverv.

Eierne må ha innsikt i hva som kreves av det enkelte styret ved valg av styremedlemmer. Kandidater til styreverv må skaffe seg kunnskap om selskapets situasjon og utfordringer framover.

Kompetansesammensatte styrer

Styret må sammensettes slik at det kan ivareta aksjonær- eller deltakerfelleskapets interesser. Samlet bør styret representere et mangfold med hensyn til bakgrunn, kompetanse og kapasitet for å bidra til godt styrearbeid for selskapets situasjon og utfordringer i de nærmeste årene. Hensynet til en balansert og lovpålagt kjønnsrepresentasjon må ivaretas. Styret bør sammensettes av personer med vilje og evne til å samarbeide. Kompetanse er verdiskapende. En kortfattet sjekkliste for å vurdere kompetansebehovet er gjengitt nedenfor:

1. Kunnskap om selskapets virksomhet, formål, organisering, historie, forretningsområder, lovgivning/forskrifter, strategi, avtaler mv.
2. Bransjekunnskap, herunder kunnskap om trender og utviklingstrekk innenfor bransjen samt kunnskap om konkurrerende virksomheter.
3. Spesialkompetanse og erfaring innen områder som juss, økonomi, finans, regnskap, risikostyring, markedsføring, HMS, tekniske fag og andre fag.
4. Ledelseserfaring og kompetanse om organisasjonsmessige endringsprosesser.
5. Kompetanse og erfaring knyttet til offentlig forvaltning – også politisk erfaring.
6. Kompetanse og erfaring knyttet til styrearbeid.

Styret bør selv rutinemessig kartlegge behovet, og informere eierne om behov for ny kompetanse i styret. For eierne og valgkomitéer er dette nødvendig kunnskap for å vurdere nåværende styremedlemmer og nye kandidater.

God praksis for styrevalg

Eierorganet velger styret. Til en hver tid å ha et velgerende styre er en av de viktigste oppgavene i eierstyringen. KS anbefaler at kommunalt eide selskap vedtektsfester bruk av valgkomité. Dette er ikke lovregulert, og må reguleres gjennom selskapsavtale

eller vedtekter. Valgkomiteen bør velges av eierorganet. Sammensetningen bør reflektere eierandelene. Der kommunen er ene-eier ser vi ofte at ordfører selv eller partienes gruppeledere i kommunestyret er valgkomité. Eierorganet bør fastsette retningslinjer eller instruks for valgkomiteen. Momenter i en slik instruks er:

- Krav til sammensetning – blant annet balansert kjønnsrepresentasjon
- Valgkomiteen har kontakt med eier, styret og daglig leder for å vurdere selskapets behov for styrekompetanse
- Valgkomiteen vurderer aktuelle kandidater; gjerne gjennom intervju og referanseinnhenting
- Valgkomiteen fremmer et skriftlig, begrunnet forslag til eierorganet

Valgkomiteen må ha kunnskap om selskapet og hvilke utfordringer det har, hvordan dagens styre fungerer og hvilken kompetanse selskapet ikke har. Å etablere styret som et kollegialt organ og et samarbeidende team med handlekraft tar tid. Å balansere kontinuitet og fornying er derfor viktig. I aksjeloven reguleres valgperioden for styret til to år. Dette anbefales for alle styrer, og slik at halvparten av styret er på valg om gangen. Styremedlemmer kan gjerne gjenvelges.

Styreleder har en særskilt viktig funksjon i styret, overfor daglig leder, overfor eierne og ofte utad. Valgkomiteen må derfor ha oppmerksomhet på styreleders generelle ansvar og oppgaver; og med særlig vekt på de selskaps-spesifikke utfordringene i tida framover.

Praksis med å ha varamedlemmer i styret varierer. For å sikre kontinuitet og å utvikle styret som et samarbeidende kollegialt organ er det best om alle styremedlemmer møter i alle styremøter. Dersom varamedlemmer skal velges i henhold til vedtekter, så anbefales bruk av numeriske varamedlemmer og ikke personlige varamedlemmer.

Eierne står fritt til å velge andre styremedlemmer enn foreslått fra valgkomiteen. Klokskap er en viktig egenskap i både eierstyring og selskapsledelse. Å ha respekt for velbegrunnede forslag og de kandidater som har vært i gjennom utvelgelsen er nødvendig. Tillit til selskapet og eierne må settes høyt.

Rollen som folkevalgt innebærer å representere innbyggerne, mens rollen som styremedlem er å ivareta selskapets interesser.

Folkevalgte i styrene

Min oppfatning er at i stadig flere kommuner gjelder prinsippet om at folkevalgte ikke skal ha styreverv i selskaper kommunen eier. Selv om dette er vedtatt stemmer ikke alltid praksis med kommunens eierpolitikk på dette området. Fortsatt har derfor mange kommuner folkevalgte styremedlemmer i selskapene de eier. For de som vil vite mer om status for styrekruttering i kommunale selskap anbefales NIBR-rapport 2015:1 «Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap».

Kommunen har flere interesser som berører forholdet til selskapet. Styrevervet er et personlig verv med individuelt økonomisk og strafferettslig ansvar. Rollen som folkevalgt innebærer å representere innbyggerne, mens rollen som styremedlem er å ivareta selskapets interesser. Det må være et mål å unngå rollekonflikter og habilitetsproblemer. KS anbefaler at ordfører og rådmann ikke har styreverv i kommunens selskaper. For å ha en klar rolleforståelse og rollepraktisering for eierne og styret, å unngå habilitetsproblemer og å bygge tillit, er min anbefaling ikke å være folkevalgt og samtidig styremedlem i kommunens selskaper. Begrunnelsen for dette er betydningen av styremedlemmets uavhengighet.

Å ha mange roller overfor et selskap skaper bindinger som kan påvirke arbeidet i styret slik at det går ut over selskapets interesser. På den annen side kan den folkevalgte rollen som ombud for innbyggerne svekkes dersom den folkevalgte også er styremedlem i for eksempel et renovasjonsselskap der innbyggerne har viktige synspunkt som den folkevalgte bør lytte til.

Noen ganger kan det være godt begrunnet og skje uten problemer å fylle begge rollene samtidig. Min erfaring er at det fortsatt er nødvendig i mange kommuner å bryte med praksis der tildeling av styreverv skjer i konstitueringen etter lokalvalg. Dette fører til en for sterk representasjonstenkning i styrene; som igjen svekker makt og ansvarsdelingen mellom eierne, styret og daglig leder.

Folkevalgt kompetanse er imidlertid viktig i mange styrer i kommunalt eide selskap. Dette er fullt mulig ved å rekruttere utenfor egen kommune; og ved å velge tidligere folkevalgte til styreverv.

Å utvikle eierstyring og selskapsledelse

Hvordan eierstyring skal skje er i liten grad lovregulert. Derfor finnes anbefalinger eller prinsipper for eierstyring og selskapsledelse. KS har 21 anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Kommuner og fylkeskommuner utarbeider gjennom eiermeldinger sin egen eierpolitikk og prinsipper for eierstyringen og relasjonen til sine selskaper. Disse er både som felles prinsipper; og i økende grad som mål og krav til hvert selskap.

Med det store antallet selskaper med kommunalt eierskap er det viktig å utvikle en klar rolleforståelse og rollepraktisering mellom eierne, styrene og daglig ledelse. Innbyggernes tillit til de kommunale eierne og hvert enkelt selskap bygges gjennom åpenhet, forutsigbarhet, ansvarlighet og respekt for hverandres roller. Effektiv styring og selskapets resultater er andre parametere for at godt omdømme og tillit bygges.

Kilder

- Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap - NIBR-rapport 2015:1
- Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, KS - Kommunesektorens Organisasjon
- Breiby og Standal: Styrearbeid og eierstyring. Håndbok for offentlig eide virksomheter. Cappelen Damm 2015

Arild S. Stana er seniorrådgiver i KS Konsulent AS med fagansvar for selskapsorganisering, eierstyring og styrearbeid. Han holder kurs og seminarer innenfor disse temaene, og bistår selskaper, kommuner og fylkeskommuner i utviklingsarbeid og utredninger. Han har en styreutdanning fra BI og styreerfaring fra offentlig eide virksomheter og private stiftelser. Han jobber også med leder- og utviklingsutvikling i kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter, samt samspill politikk - administrasjon, innovasjonsprosesser og kommunesammenslåinger. Han har pedagogisk utdanning og en mastergrad i ledelse med vekt på ledelse av kunnskapsbedrifter. Han har 25 år ledererfaring fra kommune, stat og før han begynte i KS-Konsulent som regiondirektør i KS - Kommunesektorens organisasjon.