



TØNSBERG
KOMMUNE



Foto: Øyvind Næss

DOKUMENT

Eierskapsmelding 2024–2027

Tønsberg kommune

Innholdsfortegnelse

1. Formålet med eierskapsmeldinga	2
2. Nøkkeltall – Tønsberg kommunes eierskap	4
3. Prinsipper for eierstyring i Tønsberg kommune	6
3.1 Sammenfatning av prinsippene	6
3.2 Prinsipper for kommunen som eier	6
3.3 Prinsipper for virksomheten	9
4. Eierskapsforvaltningen i praksis	14
4.1 Forskjellen mellom eierstyring og selskapsstyring	14
4.2 Roller	14
4.2.1 Kommunestyret	15
4.2.2 Formannskapet	16
4.2.3 Kommunens administrasjon	16
4.2.4 Utøvende eierorgan (generalforsamling/representantskap/årsmøte)	17
4.2.5 Styret	17
4.2.6 Daglig leder	17
4.3 Eiermøter	18
4.4 Kommunen som eier kontra kommunen som bestiller/kjøper av tjenester	18
4.5 Mål og rapportering	18
4.6 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon	19
4.7 Forholdet til forvaltningsloven, offentlighetsloven, anskaffelsesregelverket og statsstøttereguleringen	19
5. Kjennetegn ved de ulike organisasjonsformene	21
5.1 Innledning	21
5.2 Aksjeselskap (AS)	21
5.3 Interkommunale selskap (IKS)	22
5.4 Samvirkeforetak (SA)	22
5.5 Interkommunale samarbeid	23
5.5.1 Interkommunalt politisk råd – kommuneloven kapittel 18	23

5.5.2	Kommunalt oppgavefellesskap (KO) – kommuneloven kapittel 19	23
5.5.3	Vertskommunesamarbeid – kommuneloven kapittel 20	23
5.6	Kommunale foretak (KF)	24
6.	Oversikt over kommunens eierinteresser	25

1. Formålet med eierskapsmeldinga

Tønsberg kommunes eierskap er knyttet til 26 virksomheter organisert som aksjeselskap (AS), interkommunale selskap (IKS), kommunale oppgavefellesskap (KO) og samvirkeforetak (SA). Disse virksomhetene utfører viktige oppgaver og forvalter store verdier på vegne av fellesskapet.

Et aktivt og godt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av kommunens samlede verdier. Det har direkte konsekvens for selskapene og deres posisjoner.

Kommunen har stor frihet til å organisere tjenester slik den finner det hensiktsmessig, og det kan være ulike grunner til at Tønsberg har valgt å organisere deler av kommunens virksomhet i ulike organisasjonsformer. Som eksempler på begrunnelse kan nevnes økt krav til effektiv drift og større volum, behov for samarbeid over kommunegrenser, tjenestekvalitet, behov for større fagmiljø eller endringer i rammeverket for tjenesteområdet.

Ved etablering av selskap og foretak, blir betingelsene for styring og kontroll endret. Kommunestyret får en eierrolle, som skiller seg fra de andre folkevalgt-rollene. Styring av virksomheten må skje gjennom eierorganet, som generalforsamlingen (AS) representantskapet (IKS og KO) eller årsmøter (SA).

Eierskapsmeldinga skal gi politikerne en oversikt og bevissthet rundt kommunens eierrolle slik at man sikrer en god demokratisk kontroll over eierinteressene. Videre skal Eierskapsmeldinga gi føringer for hvordan kommunen skal utøve sitt eierskap og skal bidra til at kommunen framstår som en tydelig og forutsigbar eier. I Eierskapsmeldinga blir det stilt enkelte krav til hvilken informasjon virksomhetene årlig skal rapportere til kommunen som eier, slik at kommunen kan kontrollere at prinsippene for eierskap blir praktisert. Tønsberg kommunes eierstyring inngår som del av kommunens styringssystem. Kommunen vil tilstrebe at oppfølgingen av virksomhetene skal inngå som en naturlig del av kommunens årshjulprosesser.

Eierskapsmeldinga gjelder alle virksomheter kommunen har eierskap i, både aksjeselskap, interkommunale selskap, kommunale oppgavefellesskap, samvirkeforetak, gjensidig forsikringselskap og interkommunale samarbeid. Tønsberg kommune har ikke stiftet kommunale foretak. I Eierskapsmeldinga blir «virksomhet» brukt som en samlebetegnelse på disse organisasjonene. Stiftelser blir ikke nærmere omtalt, siden stiftelser er selvstendige og ikke kan underlegges noen form for eierstyring.¹

¹ Avgrensningen er i tråd med forarbeidene til kommuneloven, jf. Prop. 46 L (2017-2018) kap. 26.1.4.

Det er et lovfestet krav at kommunestyret skal vedta eierskapsmelding minst én gang hver valgperiode.² Kommuneloven krever at eierskapsmeldinga minst skal inneholde

- Kommunens **prinsipper for eierstyring**
- **Oversikt** over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- Kommunens **formål** med sine eierinteresser

I tillegg til disse punktene, vil Eierskapsmeldinga innledningsvis gi en oversikt over nøkkeltall for Tønsberg kommunes eierskap, omtalt i punkt 2. Kommunens prinsipper for eierstyring blir trukket opp i punkt 3, etterfulgt av en beskrivelse av *hvordan* eierskapspolitikken blir forvaltet i praksis i punkt 4. Kjennetegn ved de ulike organisasjonsformene er behandlet i punkt 5. Dersom leseren ikke har inngående kunnskap om organisasjonsformene, anbefales først en gjennomgang av dette punktet.

I Vedlegg til Eierskapsmelding 2024–2027 følger en presentasjon av virksomhetene som Tønsberg kommune har eierinteresser i. Her fremgår Tønsberg kommunes *formål* med sine eierinteresser i den enkelte virksomhet.

Ved utarbeidelse av Eierskapsmeldinga, er KS-rapporten «Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll» (2020) tatt i betraktning.³



² Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83 (kommuneloven) § 26-1.

³ <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>

2. Nøkkeltall – Tønsberg kommunes eierskap

Av 26 virksomheter har Tønsberg kommune har eierinteresser i 23 virksomheter organisert som aksjeselskap (AS), interkommunalt selskap (IKS), kommunalt oppgavefellesskap (KO), som er omfattet av denne eierskapsmelding. Eierskapet i Biblioteksentralen SA, Viken Skog SA og Ramnes Private Barnehage AS er små og Tønsberg kommune utøver liten kontroll over virksomhetene. De blir derfor ikke fulgt opp på samme måte som beskrevet i eierskapsmeldingen.

Stiftelser er selveiet og kommunen velger representanter til styret i disse. Kommunen har ikke et eierskap til stiftelser og kan ikke utøve eierstyring. Kommunal Landspensjonskasse gjensidig forsikringsselskap (KLP) er også selveid, og kommunens eierskap i KLP kan slik sett sammenlignes med stiftelser.

Kommunes eierandeler varierer fra virksomhet til virksomhet, avhengig av blant annet virksomhetens formål og antall øvrige eierkommuner.

Virksomhet	Eierandel
Aksjeselskap (AS)	
DS Kysten AS	73,03 %
Gigafib Holding AS	24,43 %
Greve Biogass AS	25,59 %
Tønsberglivet AS	32,88 %
Smiløkka Arena AS	25,00 %
Ramnes Private Barnehage AS	3,95 %
Revetal Arbeid og Kompetanse AS	66,67 %
Revetal Søndre AS	100,00 %
Velle Gruppen AS	23,00 %
Vestfold Avfall og Ressurs AS (VESAR)	21,37 %
Tykkmark AS	100,00 %
Interkommunalt selskap (IKS)	
Færder Nasjonalparksenter IKS	50,00 %
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS	7,69 %
Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS (VIB)	41,60 %
Tønsberg Renseanlegg IKS	76,00 %
Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS	9,00 %
Vestfold Krematorium IKS	25,00 %
Vestfold Vann IKS	30,52 %
Vestfoldmuseene IKS	16,00 %
Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS	7,20 %
Vestfold og Telemark revisjon IKS	8,13 %
Kommunalt oppgavefellesskap (KO)	
Jarlsberg IKT – kommunalt oppgavefellesskap	52,00 %
Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA Vestfold)	23,00 %
Start Vestfold	14,28 %

Samvirkeforetak (SA)

Biblioteksentralen SA	0,72 %
Viken Skog SA	0,02 %

Aksjeselskapene (AS) og de interkommunale selskapene (IKS) hadde en samlet omsetning på kr. 1 136 mill. i 2022, et driftsresultat på over kr. 48 mill. og et årsresultat på kr. 5,7 mill. Totalt forvaltet de eiendeler på godt over kr. 2,9 mrd. med en egenkapital på over kr. 552 mill. Både omsetning og driftsresultat hadde en betydelig økning fra 2021 til 2022. Omsetningsøkningen har vært drevet av VESAR AS og Vestfold Vann IKS.

For å sette tallene i perspektiv var inntektene og eiendelene til disse virksomhetene i størrelsesorden 29 % og 19 % av inntektene og eiendelene til Tønsberg kommune i 2022. Det er med andre ord betydelige beløp Tønsberg kommune er med å forvalte via disse virksomhetene.

Tall i hele kr	Regnskap 2021	Regnskap 2022	Gj.sn. årlig endring
Omsetning	1 065 088 000	1 136 273 000	7 %
Driftsresultat	42 461 000	48 244 000	14 %
Årsresultat	22 489 000	5 684 000	-74 %
Eiendeler	2 807 404 000	2 939 225 000	4 %
Egenkapital	522 454 000	552 020 000	6 %

Økning i finans- og energikostnader førte til at virksomhetenes samlede årsresultat for 2022 ble betydelig svekket i forhold til 2021. Virksomhetene sett under ett har blitt mer solide de siste avlagte regnskapsår, da egenkapitalen har økt.

Totalt sysselsatte aksjeselskapene og de interkommunale virksomhetene 614 årsverk i 2022. Det var en liten økning fra 2021. Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS, Velle-Gruppen AS og Smiløkka Arena AS har alle over 100 ansatte.

Kommunens driftstilskudd til disse selskapene, og kjøp av tjenester fra selskapene, var i 2023 til sammen ca. kr. 286 mill. Driftstilskudd til VIB var ca. kr. 50 mill., mens kjøpt av tjenester fra VESAR var ca. kr. 74 mill., fra Vestfold Vann ca. kr. 59 mill. og Tønsberg renseanlegg ca. kr. 59 mill. Kjøpe av tjenester fra de tre selskapene fordeles på innbyggere og næringsdrivende ved gebyrfastsettelse.



Foto: Øyvind Næss

3. Prinsipper for eierstyring i Tønsberg kommune

3.1 Sammenfatning av prinsippene

Tønsberg kommunes eierskapspolitikk kan nedfelles i noen overordnede prinsipper for eierstyring, som kan oppsummeres i totalt 12 punkter. Prinsippene skal bidra til at utøvelsen av Tønsberg kommunes eierskap blir forutsigbart, strategisk og langsiktig, og gjelder uavhengig organisasjonsform. Disse ligger med andre ord til grunn for alle virksomheter kommunen har eierinteresser i.

Prinsippene for eierstyringen er delt i to: Krav kommunen stiller til seg selv som eier (prinsipp 1 til 4 i punkt 3.2) og krav til virksomhetene (prinsipp 5 til 11 i punkt 3.3). Inndelingen er gjort for å systematisere prinsippene. Skillet er imidlertid ikke absolutt, og enkelte prinsipper gjelder både for kommunen og virksomhetene.

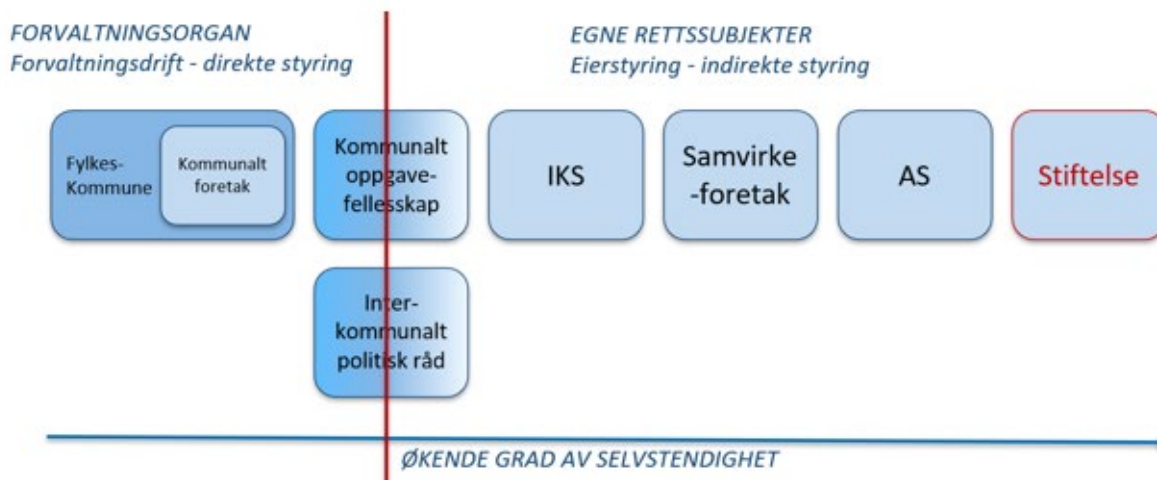
En oppsummering av prinsippene gis innledningsvis:

1. Valg av **organisasjonsform** skal tilpasses formål og behov
2. Det skal være **åpenhet** rundt Tønsberg kommunes eierskap
3. Kommunens **eierstyring** skal utøves gjennom eierorganene
4. Kommunen fastsetter langsiktige **mål** for virksomhetene, som styret er ansvarlig for å realisere
5. Virksomheten skal sikre god **informasjonsflyt** til eierne
6. Virksomheten skal sørge for effektiv **organisering og ressursforvaltning**
7. Virksomheten skal bidra til å nå **FNs bærekraftsmål**
8. Virksomheten skal opptre som **ansvarlig samfunnsaktør**
9. **Styresammensettingen** skal baseres på kriterier for kompetanse, kapasitet og mangfold
10. **Godtgjørelse** til styret og daglig leder skal være forholdsmessig
11. Styret skal ha en **aktiv rolle** knyttet til rapportering og oppfølging
12. Styret skal sørge for god **internkontroll og risikostyring**

3.2 Prinsipper for kommunen som eier

1. Valg av organisasjonsform skal tilpasses formål og behov

I forkant av en selskaps- eller foretaksetablering, er det behov for å analysere hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig. Det ligger til kommunestyret å vurdere om det skal være en tradisjonell etatsorganisering, eller om det er ønskelig å plassere virksomheten i et kommunalt foretak (KF), interkommunale samarbeid, kommunale oppgavefelleskap (KO), interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS), samvirkeforetak (SA) eller stiftelse. Avveiningen må gjøres konkret. Noen av disse organisasjonsformene anses som forvaltningsorganer, mens andre er egne rettssubjekter. De ulike organisasjonsformenes grad av selvstendighet er illustrert i figuren under.



Figur 3.2. – Organisasjonsformenes økende grad av selvstendighet.

Ved valg av organisasjonsform er det nødvendig å gjøre en helhetlig gjennomgang og avveining av ulike hensyn.⁴ Det må tas i betraktning at det vil være ulik politisk styring ved forskjellige organisasjonsmodeller, der virksomhetenes økende grad av selvstendighet reduserer direkte politisk styring. Det betyr at når virksomhet blir lagt ut i selskaper, vil de folkevalgte få en annen styringsrolle enn når virksomheten ligger i egen kommune. Et annet sentralt forhold er hvilket ansvar kommunen er villig til å påta seg. Avveiningen må gjøres i den enkelte sak.

Tønsberg kommune bør kun ha eierandeler i selskaper når slikt eierskap er den beste løsningen for å ivareta ulike behov som kommunen har. Kommunens eierskap og eierandeler i virksomheter bør ikke være større enn det som er nødvendig ut fra begrunnelsen og formålet med eierskapet.

Kommuneloven fastslår at Eierskapsmeldinga skal forankre kommunens formål med eierskapet i de ulike virksomhetene, behandlet i punkt 6.3. En tilsvarende analyse av formålet skal også gjøres før kommunen oppretter et selskap/foretak. Formålet forankres i kommunestyrets vedtak.

Kommunen skal jevnlig vurdere om formålet med det enkelte eierskapet er forstått og står seg. I tilfeller der kommunens begrunnelse for eierskapet har falt bort, bør kommunen revurdere sitt eierskap helt eller delvis gjennom salg eller avvikling. I tillegg bør kommunen, sammen med styret, vurdere om virksomheten til enhver tid har en hensiktsmessig organisasjonsform. Dersom det blir aktuelt å omdanne etablerte virksomheter til nye organisasjonsformer, eller tilbakeføre virksomhet til kommunen som rettssubjekt, skal det gjennomføres en tilsvarende analyse som beskrevet over.

2. Det skal være åpenhet rundt Tønsberg kommunes eierskap

Gjennom kommunens eierskap i ulike selskap og foretak, forvalter Tønsberg store verdier på vegne av fellesskapet. Det er viktig at det er åpenhet knyttet til eierskapet, slik at innbyggerne, medeiere og andre kan se hvordan kommunen håndterer eierskapet. Åpenhet skaper forutsigbarhet og ivaretar demokratiske hensyn. Det er i hovedsak offentlighetsloven og kommuneloven som vil være styrende for hvordan kommunen og kommunale selskap praktiserer åpenhet og innsyn. Kommunens

⁴ Her må det blant annet tas i betraktning hva som er virksomhetens formål, styringsstrukturen i de ulike organisasjonsformene, kommunens eierstyringsbehov, samfunnsansvar, hensyn til innsyn, markedsforhold og aktuelt lovverk.

eierinteresser og nøkkelinformasjon om eierskapet skal være lett tilgjengelig på kommunens nettsider. Eierskapsmeldinga skal også bidra til åpenhet knyttet til eierskapet og gi en forklaring på *hvorfor* kommunen er eier, *hva* kommunen eier, *begrunnelsen/formålet* med eierskapet og *hvordan* kommunen utøver eierskapet.

Samtidig som kommunen skal praktisere åpenhet, skal den være en profesjonell og ansvarlig eier. Kommunen må kunne ha en fortrolig dialog med selskapene for å kunne forvalte eierskapet godt. Det kan innebære at dokumenter må unntas offentlighet når disse er forretningsensitive eller bør unntas av andre grunner.

Hvordan kommunale tjenester er organisert, bør ikke ha betydning for allmennhetens tilgang til informasjon. Tønsberg kommune mener åpenhet rundt kommunale tjenester er viktig, også der kommuner går sammen i interkommunale samarbeid. Kommunen oppfordrer til at det praktiseres mest mulig åpenhet i styrene og i eierorganene, forutsatt at dette ikke strider mot hensynet til drifts- eller forretningsforhold, taushetsplikt, personvern eller andre særlige forhold. For interkommunale selskap som er omfattet av offentleglova, er møteoffentlighetsprinsippet blitt lovfestet for representantskapets møter, jf. IKS-loven § 8 a.

3. Kommunens eierstyring skal utøves gjennom eierorganene

Kommunen skal fremme sine eierinteresser i eierorganet, som er det øverste organet i virksomheten. Det vil si på generalforsamling (AS), i representantskapet (IKS og KO) eller på årsmøter (SA). Alle møter i eierorganet skal som utgangspunkt bli presentert og behandlet politisk i forkant av møtene. Kommunestyret i Tønsberg har delegert denne oppgaven til formannskapet, med unntak av saker der det er lovpålagt at kommunestyret fatter vedtak.

Kommunestyret utøver indirekte styring av virksomheten ved å oppnevne kommunens representant til eierorganet. Representanten handler innenfor de rammene som kommunestyret/formannskapet har trukket opp. På den måten vil kommunens stemmegivning i eierorganet gjenspeile det politiske flertallet i Tønsberg. Dersom det ikke foreligger konkrete instruksjoner eller signaler fra kommunestyret/formannskapet, skal kommunens representant avgi stemme innenfor loven, vedtekter/selskapsavtale og alminnelige krav til lojalitet mot virksomheten og Tønsberg kommune.

4. Kommunen fastsetter langsiktige mål for virksomhetene

Det er kommunen som eier som skal definere mål for virksomheten og stille krav til hva virksomheten skal levere. Tønsberg kommunes mål og strategier for virksomhetene skal komme til uttrykk gjennom godkjente vedtekter, selskapsavtaler, aksjonæravtaler og strategidokumenter (etter politisk behandling). Disse generelle styringsdokumentene bør kommunestyret revidere jevnlig, for å påse at disse er hensiktsmessige og i tråd med gjeldende mål. Videre skal kommunens mål komme til uttrykk på generalforsamling eller representantskapsmøte.

I tillegg kan kommunes mål komme til uttrykk gjennom eventuelle avkastningskrav, krav til effektivitet og utbytteforventninger. Slike krav vil også bidra til at kommunen sikrer at virksomheten har en forsvarlig kapitalstruktur/egenkapital tilpasset deres situasjon og kommunens formål med eierskapet.

For virksomheter som opererer i et marked, bør kommunen stille konkrete utbytte- og avkastningsmål. For disse virksomhetene forventer Tønsberg kommune avkastning på investert

kapital, på lik linje som en privat eier. Ved utforming av utbyttemål må kommunen sikre en god balanse mellom forventet utbytte og tilbakeholdt overskudd.

I mange av eierposisjonene til Tønsberg kommune ligger det imidlertid til grunn andre mål enn forventninger om økonomisk avkastning. Her skal andre definerte mål framheves, hvor avkastningsforventninger eksempelvis kan bli erstattet av ideelle formål eller kvaliteten på konkrete tjenester. Kommunen vil ikke fastsette avkastningskrav for selskaper som baserer virksomheten på tilskudd fra eierne. Det vil likevel stilles resultatkrav, herunder krav til effektiv drift.

Det er styret som er ansvarlig for å realisere målene som eier trekker opp. Når kommunen har framsatt sine målsettinger, må virksomheten få mulighet og frihet til å realisere målene.

3.3 Prinsipper for virksomheten

5. Virksomheten skal sikre god informasjonsflyt til eierne

Styret og daglig leder skal sørge for god informasjonsflyt til eierne, slik at kommunen får tilstrekkelig tid til å behandle aktuelle saker. Det er derfor viktig at kommunen får nødvendig informasjon så tidlig som mulig.

Saker til behandling i eierorganet (generalforsamling/representantskapet/årsmøtet) skal i tråd med prinsipp 3 først behandles i formannskapet. For å sikre tid til denne demokratiske forankringen, bør bestemmelser om innkallingsfrist til eierorganet tas inn i vedtektene eller selskapsavtalen. Innkalling og saksdokumenter til representantskapet, generalforsamling og årsmøte skal som hovedregel sendes *minst* seks uker før møtet. Dokumentene sendes til valgte representant (ordfører/varaordfører) og postmottak i Tønsberg kommune.

Virksomheten skal også oversende annen informasjon som er av betydning for kommunen som eier, herunder innkalling og protokoller fra styremøter hvor vesentlige saker er til behandling. Dokumentene sendes postmottak i Tønsberg kommune. Kommunen kan kreve å få oversendt slik informasjon der det anses nødvendig.

I selskaper der kommunen har indirekte eierskap, f.eks. hvis det er opprettet datterselskap, skal morselskapet også sørge for tilstrekkelig tilgang på informasjon i datterselskapet. For å sikre demokratisk forankring bør dette formaliseres i vedtekter, instruks eller lignende dokument som vedtas av eierorganet i morselskapet. Selskapet må sørge for at kommunens krav og forventninger i eierskapsmeldinga også blir implementert i datterselskap.

Innholdsmessig skal saksdokumentene fra virksomheten være relevant, tydelig og korrekt, slik at kommunen mottar tilstrekkelig informasjon for å ta saken til behandling.

Virksomheten skal for øvrig legge til rette for god og regelmessig dialog med eier. Som utgangspunkt skal det holdes jevnlig uformelle eiermøter, se også punkt 4.3.

6. Virksomheten skal sørge for effektiv organisering og ressursforvaltning

Kommunen forventer at virksomheten har en effektiv organisasjons- og beslutningsstruktur, med evne til å gjennomføre omstillinger ved behov. Det inngår i styrets oppgave å vurdere om virksomheten er forsvarlig og hensiktsmessig organisert og om ressursene blir brukt på en god måte.

Ved behandling av budsjettprosessene i virksomhetene, skal eiertilskuddet i utgangspunktet maksimalt følge kommunal deflator, og det skal legges vekt på kontinuerlig forbedring og effektivisering for å holde kostnadene i selskapet nede. Utviklingen i eiertilskuddene i

økonomiplanperioden bør i utgangspunktet derfor ligge noe *under* veksten i den kommunale deflatoren. Unntak fra dette må begrunnes særskilt med utgangspunkt i selskapets drift. Til sammenligning har Tønsberg kommune ikke tradisjon for å prisjustere egne budsjetter.

Virksomheter som utfører forvaltningsoppgaver skjermet fra konkurranse, samtidig som de driver virksomhet i konkurranse med andre, bør skille disse. På enkelte områder er et slikt skille lovpålagt. Den konkurranseutsatte virksomheten skal som utgangspunkt stå økonomisk på egne bein, og må ikke bli subsidiert av offentlige midler gjennom eksempelvis rimelig husleie, lån av utstyr mv.

7. Virksomheten skal bidra til å nå FNs bærekraftsmål

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Et bærekraftig selskap balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige forhold på en måte som bidrar til langsiktig verdiskapning uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner. For å bidra til å nå FNs bærekraftsmål er det avgjørende at det offentlige og næringslivet samarbeider om nødvendige tiltak.

Tønsberg kommune forventer at virksomhetens strategiplan kartlegger og synliggjør hvordan mål og tiltak er forankret i FNs bærekraftsmål. Tiltakene tilpasses det enkelte selskaps virksomhet, egenart, risiko og størrelse.

For virksomheter der kommunen er majoritetseier forventer kommunen at virksomhetene setter seg inn i kommunens politikk på området.

8. Virksomheten skal opptre som ansvarlig samfunnsaktør

Virksomhetene har en viktig samfunnsrolle og påvirker samfunnsutviklingen og nærmiljøet sitt. Dette skal reflekteres i både styring og ledelse.

Tønsberg kommune forventer at virksomheten forvalter fellesskapets verdier på en god måte og er bevisst sitt samfunnsansvar. Tønsberg kommune forventer at virksomheten utarbeider og nedfeller holdninger til blant annet etikk, antikorrupsjon, klima og miljø, likestilling, habilitetskonflikter mv. Virksomheten bør også melde seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon. Enkelte av disse områdene er utdypet under.

Styret skal sørge for at samfunnsansvaret er innarbeidet som en integrert og dokumentert del av virksomheten. Styrets arbeid med samfunnsansvar må vurderes og avstemmes opp mot virksomhetens størrelse og kompleksitet. Virksomhetenes arbeid som en ansvarlig samfunnsaktør skal omtales i årsrapporteringen.

Etikk

Kommunale virksomheter forvalter fellesskapets ressurser, og forvaltningen må skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt. KS har utarbeidet anbefalinger for etikkarbeidet med gode eksempler på retningslinjer, veiledere, håndbok mv.⁵

Tønsberg kommune forventer at styret har utarbeidet etiske retningslinjer som blir forankret i virksomheten og som jevnlig revideres. Etiske retningslinjer bør omhandle både verdier, holdninger

⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/>

og kultur. Det er styrets ansvar å sørge for at virksomhetens etiske retningslinjer blir fulgt opp. De etiske retningslinjene bør omhandle forebygging av korrupsjon.

Et anstendig arbeidsliv med plass til alle

Tønsberg kommune forventer at virksomheten arbeider for et anstendig arbeidsliv. Virksomheten skal prioritere kampen mot sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svart økonomi. Det bør stilles krav til faste ansettelser, bruk av faglærte håndverkere, lærlinger og færre ledd med underleverandører, i tråd med gjeldende nasjonale seriøsitetsbestemmelser.

Tønsberg kommune forventer at virksomheten har en god arbeidsgiverpolitikk og at denne blir gjennomført på en systematisk og god måte.

Virksomheter som utfører aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven, skal sørge for at redegjørelsen for aktsomhetsvurderingene blir vedlagt årsberetningen. På denne måten får eierne redegjørelsen i forkant av møtet i eierorganet.

Klima og miljø

I Klimaloven er det et lovfestet krav om at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Kommunen har overordnede klima- og energimål som skal bygge oppunder de nasjonale forpliktelsene til å redusere klimagassutslipp, og forberede samfunnet på kommende klimaendringer. Kommunalt eide selskaper er en del av kommunens virkemidler for å nå kommunens målsetninger innenfor klima og miljø.

Virksomhetene er ulike når det gjelder påvirkning på ytre miljø. Det vil derfor variere hvor omfattende rutiner og systemer de ulike selskapene må ha for å sikre at virksomheten tar nødvendige miljøhensyn. Ved investeringer skal omstilling til lavutslippssamfunnet, samt miljø vektlegges i planleggingen og gjennomføringen av investeringen.

Tønsberg kommune forventer at virksomheten etablerer klima- og miljømål på kort og lang sikt som følges opp med relevante og gode tiltak. Klima og miljø skal omtales i virksomhetens årlige rapportering til kommunen, og der det foreligger klimaregnskap for virksomheten skal det vedlegges. Dersom klimaregnskapene ikke viser en nedgang i utslipp av klimagasser, skal dette omtales i rapporteringen.

9. Styresammensetningen skal baseres på kriterier for kompetanse, kapasitet og mangfold

Styresammensetning

Valg av kompetente styrer er avgjørende for best mulig forvaltning av selskapene og for å oppnå eierens mål. Styrets kompetansebehov skal vurderes opp mot virksomhetens formålsparagraf, langsiktige strategier, den enkelte kandidats kapasitet og mangfoldet ved sammensetningen. Det skal tilstrebes at styret har en balansert kjønnsrepresentasjon. Styret bør ha ulik og supplerende kompetanse, blant annet innen økonomi, organisasjon, bransjekunnskap om markedet virksomheten opererer i.

Loven er ikke til hinder for at ansatte og folkevalgte kan sitte i styret i selskap eller foretak. For å unngå rolleblending, dobbeltroller og habilitetsspørsmål, skal verken ordfører eller kommunedirektør sitte i styrene. Av samme grunn har kommunen som hovedprinsipp at kommunestyrerepresentanter og administrativt ansatte ikke skal velges som styremedlemmer. Dette er fordi politiske organer har en sentral rolle i eierstyringen og kontrollen med virksomhetene.

Kommunen som eier kan også ha andre behov enn hva som nødvendigvis blir vurdert hensiktsmessig for selskapet isolert, eksempelvis spørsmål om utbytte, finansiering mv.

Kommunesektorens etikkutvalg anbefaler at folkevalgte ikke bør sitte i styrene i kommunalt eide foretak og selskaper.

Videre bør ikke styremedlemmer i morselskap sitte som styremedlem i datterselskap. Hensynet til dobbeltroller tilsier også at sittende styremedlemmer ikke bør påta seg særskilte oppgaver for selskapet/foretaket, i tillegg til styrevervet.

Virksomheten bør gi styremedlemmer ekstern styreopplæring ved behov, og nye styremedlemmer må til enhver tid sikres opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling. Styremedlemmene bør registreres i KS styrevervregister, som den enkelte virksomhet må vedta å slutte seg til. Endelig bør virksomheten vurdere om det er behov for styreforsikring for styremedlemmene. Styret bør årlig vurdere egen kompetanse. I evalueringen bør styrets sammensetning, kompetanse og fungering inngå. Evalueringen bør ses opp mot eiers mål med virksomheten.

Valgkomité

Valg av styret skal skje etter forslag fra en valgkomité. Formålet med en valgkomité er å sikre sammensetning av et styre med komplementær kompetanse i tråd med eiers formål med selskapet. Bruk av valgkomité bør vedtektsfestes. Generalforsamlingen/representantskapet/årsmøtet velger valgkomité samt valgkomiteens leder for det enkelte selskap.

Valgkomiteen bør ha dialog med sittende styreleder og gis tilgang til styrets anbefalinger slik de fremkommer etter styrets egevaluering.

Valgkomiteene skal legge frem et begrunnet forslag til eierne før det gjennomføres valg av styremedlemmer. Innstillingen skal derfor følge innkalling og sakspapirer som sendes ut fra selskapet/virksomheten, slik at innstillingen blir gjenstand for folkevalgt behandling i eierkommunen forut for møtet. Det begrunnede forslaget bør synliggjøre hvilke utfordringer selskapet står overfor og hvilke kriterier for styresammensetning som er vektlagt. Valgkomiteen bør ha en rutine som sørger for at arbeidet med innstillingen settes i gang i god tid før utsending fra selskapet/virksomheten. I innstillingen skal valgkomiteen ta i betraktning KS' anbefalinger om grunnkrav til styremedlemmenes samlede kompetanse.

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

Der det utpekes varamedlemmer til et styre, bør ordningen med numerisk vara benyttes for å sikre kontinuitet i styret.

10. Godtgjørelse til styret og daglig leder skal være forholdsmessig

Det er eierorganet (generalforsamling for AS / representantskapet for IKS / kommunestyret for KF) som fastsetter styrehonorar. Styrets godtgjørelse bør være på et moderat nivå, men samtidig framstå som rimelig ut ifra styrets ansvar, kompetanse, forventet tidsbruk og arbeidets kompleksitet. Styreleders godtgjørelse bør generelt ligge høyere enn godtgjørelsen til alminnelige styremedlemmer. Størrelsen på styregodtgjørelsene må vurderes i det enkelte tilfellet.

Det er styret som vedtar daglig leders lønn. Kommunen forventer at styret utviser moderasjon ved fastsetting av lønn til ledende ansatte. Ved lønnsregulering bør man ta utgangspunkt i den alminnelige lønnsutvikling blant befolkningen.

Justering av styrets godtgjørelse bør ikke overstige kommunal deflator for foregående år. Det gis i utgangspunktet ikke konsulentonorar eller «tapt arbeidsfortjeneste» til styremedlemmer.

Etter IKS-loven § 6 første ledd skal godtgjøring til leder og nestleder av representantskapet fastsettes av representantskapet selv. Tønsberg kommune er av den oppfatning at så lenge vervene innehas av folkevalgte som mottar fast godtgjørelse for sine verv som folkevalgte skal det ikke gis godtgjøring.

11. Styret skal ha en aktiv rolle knyttet til rapportering og oppfølging

Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av virksomheten, og fylkeskommunen forventer at styret tar en aktiv rolle overfor eierne og den daglige ledelsen i dette arbeidet.

Styret skal sikre tilfredsstillende rapportering til eierne. Kommunen skal til enhver tid ha oppdatert og korrekt informasjon om virksomheten, organiseringen og resultatene. En slik rapportering danner grunnlaget for en aktiv og forutsigbar eieroppfølging.

Styret bør videre sørge for rutiner og retningslinjer for å sikre god oppfølging og selskapsledelse. Rutinene må tilpasses den enkelte virksomhet, men kan blant annet omfatte fastsettelse av styreinstruks/instruks for daglig leder, opplæring av styremedlemmer, etiske retningslinjer, fastsettelse av strategi- og handlingsplaner mv. Kommunen forventer at styret fastsetter en årlig plan for sitt arbeid, med særlig vekt på mål, strategi og gjennomføring.

Styret er som kjent ansvarlig for å realisere målene. Styret skal så langt det er hensiktsmessig legge fram en langsiktig strategiplan for virksomheten, minimum hvert fjerde år. Styret skal sørge for at strategiplanen blir forankret hos kommunen som eier. Dette innebærer at styret må sørge for at eier får informasjon om strategiplanen i god tid før denne skal opp til behandling, slik at de langsiktige strategiene blir gjenstand for politisk behandling. Eiermøter kan i den sammenheng benyttes dersom det er behov for uformell informasjonsutveksling, forventningsavklaringer mv. I tillegg bør styret vurdere å utarbeide årlige handlingsplaner, for å vurdere om målene i strategiplanen nås.

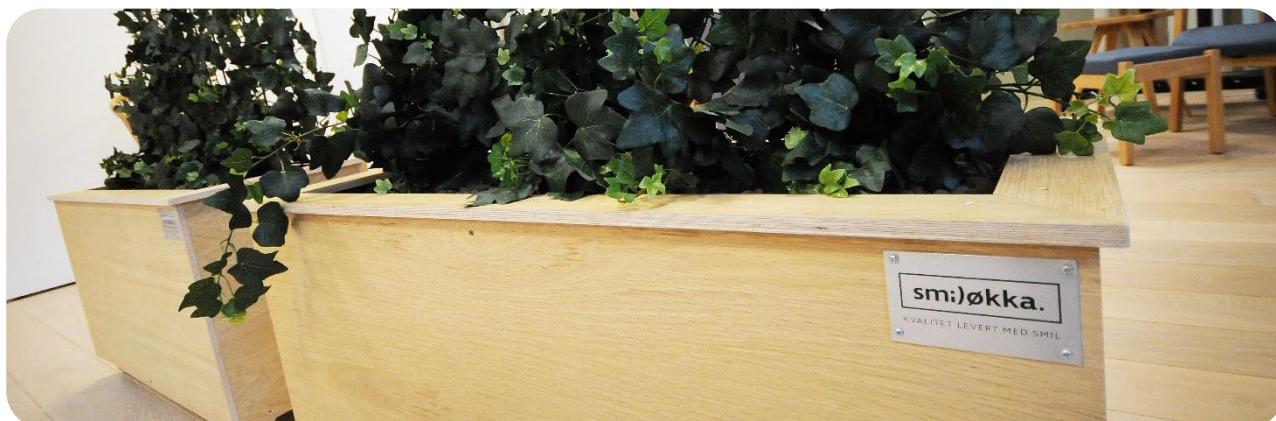
Styrets rapportering og oppfølging skal være i tråd med lovkrav, kommunens fastsatte mål og kommunens forventninger i Eierskapsmeldinga, se også «Mål og rapportering» i punkt 4.5. På denne måten får eierne en jevnlig orientering om virksomhetens utvikling.

12. Styret skal sørge for god internkontroll og risikostyring

Styret skal føre tilsyn med virksomheten. Det innebærer at styret skal sørge for at virksomheten har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring som er tilpasset virksomheten.

Styret skal foreta en årlig gjennomgang av virksomhetens viktigste risikoområder. Risikostyring skal være med på å identifisere og håndtere ulike typer risiko. Internkontrollen skal blant annet bidra til en målrettet og kostnadseffektiv drift, sikre kvaliteten på virksomhetens rapportering, sikre at virksomheten blir forvaltet i tråd med eiernes vedtak og intensjoner, forhindre korrupsjon, sikre retningslinjer for etikk og samfunnsansvar, samt sikre at virksomheten opererer i samsvar med relevant regelverk. Spørsmålet om virksomheten er omfattet av forvaltningsloven, offentlighetsloven og anskaffelsesregelverket, kort omtalt i punkt 4.2.5, må styret sørge for å avklare i sin internkontroll.

Gjennom internkontroll og risikostyring, skal styret ivareta en uavhengig kontrollfunksjon på vegne av eierne.



4. Eierskapsforvaltningen i praksis

4.1 Forskjellen mellom eierstyring og selskapsstyring

Selskapsretten bygger på et prinsipp hvor eier har en tilbaketrukket rolle, og driften og ledelsen av virksomheten er overlatt til et styre man har tillit til. De folkevalgte må derfor være bevisst rollefordelingen mellom eier på den ene siden og virksomhetens ledelse bestående av styret og daglig leder på den andre.

Med begrepet **eierstyring** menes den styring kommunen har med sine virksomheter, og den måten kommunen forvalter sitt eierskap på. Eiers sterkeste påvirkning er å definere virksomhetens *formål* og stille krav til hva virksomheten skal levere. Rammene for formålet er nedfelt i vedtektene eller selskapsavtalen, samt i generalforsamling eller representantskap. Eierstyringen kommer også til uttrykk ved valg av styre i virksomheten. I tillegg kan eier drive aktiv eierstyring gjennom eieravtaler og instruksjer.

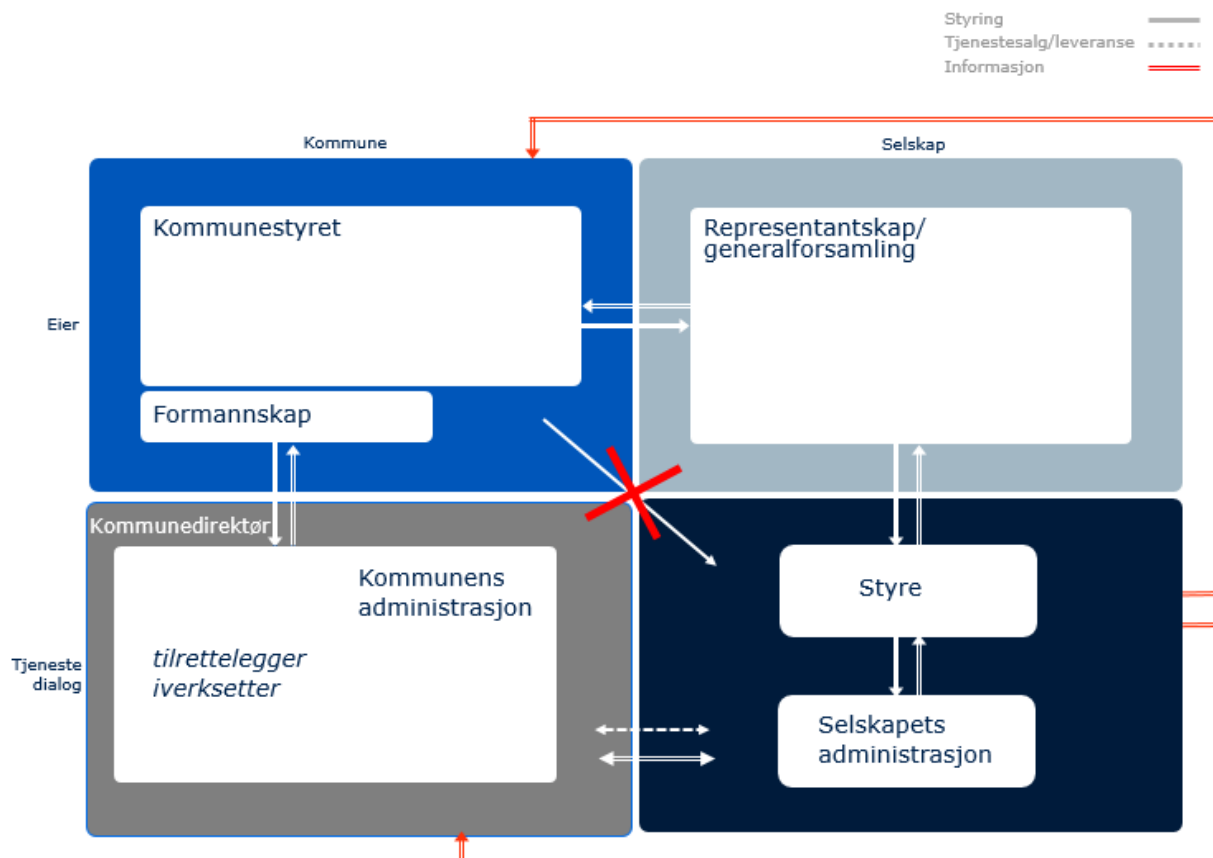
Selskapsstyring gjelder styring av selve virksomheten og hører under styret og daglig leder. Oppgaven til virksomhetens styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive foretaket innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eier. Denne ytre rammen består av eierstrategi, eierskapsmelding, vedtekter/selskapsavtale og vedtak på generalforsamlingen/representantskapet. Daglig leder og styret er på denne måten ansvarlig for den daglige driften av selskapet uten *direkte* inngripen fra eierne.

Dersom eier detaljstyrer selskapet, kan det føre til en utydeliggjøring av den ansvarsfordelingen som selskapsretten legger opp til. Balansen mellom eierstyring og frihet for foretaksledelsen må eier ta stilling til ut fra virksomheten som drives.

4.2 Roller

Det er viktig å ha klart for seg hvem som har hvilke roller i henholdsvis eierstyringen og i selskapsstyringen. Rollefordelingen mellom kommunestyret, formannskapet og kommuneadministrasjonen, samt styret og daglig leder er beskrevet nedenfor.

Videre innebærer den løpende eierskapsforvaltningen regelmessig kontakt mellom kommunen og virksomhetene. Hvordan kontakten foregår mellom de ulike aktørene er illustrert i figuren under, se figur 4.2. I tillegg er eiermøter særskilt omtalt i punkt 4.3.



Figur 4.2: Illustrasjon av kontaktlinjer mellom ulike aktører i eierskapsforvaltningen, hvor kommunens eierstyring skal skje gjennom representantskapet/generalforsamlingen.

4.2.1 Kommunestyret

Kommunestyret har ansvaret for at kommunens eierskap utøves på en forsvarlig måte. Det er kommunestyret som skal sikre at kommunen når sine mål som eier og at regelverket blir fulgt. Dette tilsyns- og kontrollansvaret blir blant annet utført gjennom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, nærmere omtalt i punkt 4.4.

Kommunestyret kan delegere sin myndighet. Det framgår av Tønsberg kommunes delegeringsreglement at følgende myndighet er delegert til formannskapet:

«Å fatte vedtak om ordførers handlingssrom i saker vedrørende forvaltning av kommunens eierandel ved gjennomføring av representantskapsmøter eller generalforsamlinger.»

For å styrke det kommunale eierskapet skal det settes av tid til kompetanseutvikling av de folkevalgte. Det kan eksempelvis bli gjort ved å innta eierskap som en selvstendig del av folkevalgtopplæringen. Minst én gang i løpet av folkevalgtperioden skal kommunestyret også vedta Eierskapsmeldinga.⁶

⁶ Jf. kommuneloven § 26-1

4.2.2 Formannskapet

Det følger av delegeringsreglementet at formannskapet i Tønsberg har den løpende eierstyringen. Det innebærer at formannskapet skal sikre at eierrollen blir utøvet på en helhetlig måte.

Alle møter i eierorganet (generalforsamling/representantskap/årsmøtet) skal som utgangspunkt bli presentert og behandlet i formannskapet i forkant av møtene.⁷ Det innebærer at formannskapet gis anledning til å behandle spørsmål av prinsipiell karakter og drøfte valg til virksomhetenes styre. På denne måten vil ordfører/varaordfører, som stiller som kommunens representant, stille med fullmakt som er forankret i det politiske flertallet.

Formannskapet får Eierskapsmeldinga til behandling minst én gang i valgperioden, før kommunestyret vedtar meldinga. I tillegg bør administrasjonen gi formannskapet en årlig oppdatering om virksomhetenes økonomiske situasjon og eventuelt andre spesielle forhold.

Videre bør utvalgte aksjeselskap (AS) og interkommunalt selskap (IKS) gi formannskapet en presentasjon av egen virksomhet i løpet av valgperioden. Presentasjonen skal gi formannskapet grunnlag for å kontrollere at selskapet driver virksomheten i tråd med selskapets formål og kommunens mål med eierskapet. Det skal orienteres om selskapets strategi og eventuelle utfordringer.

4.2.3 Kommunens administrasjon

Kommunedirektøren skal legge til rette for oppfølging av kommunens eierskap. Kommunedirektøren skal blant annet sørge for at saker som legges fram til politisk behandling er forsvarlig utredet og påse at politiske vedtak blir iverksatt.⁸ Ved eierskapsforvaltningen innebærer dette å⁹

- iverksette kommunestyrets/formannskapets vedtatte eierskapspolitikk
- forberede eiersaker til politisk behandling
- bistå ordfører og andre i utøvelsen av eierstyring, herunder forberede og eventuelt delta på generalforsamling/representantskapsmøter og eiermøter
- ha løpende kontakt med virksomhetene utenom møter i eierorganer
- utføre internkontroll
- oppdatere Eierskapsmeldinga

Kommunedirektøren har lagt oppfølging av kommunens eierskap til kommunalsjef for Økonomi- og virksomhetsstyring, som samarbeider med fagansvarlige i kommuneadministrasjonen.

Kommunalsjefen skal sørge for at kommunedirektørens ansvar blir ivaretatt og at politiske beslutninger om eierskap tas med tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon.

Kommunedirektørene i Vestfold fylke og Vestfold fylkeskommune har etablert et samarbeid for administrativ eierskapsoppfølging. Dette følges opp av en eierskapskoordinator fra hver enkelt kommune. Ved å tilstrebe like prinsipper og samordnet innrapportering, er målet å oppnå mer enhetlig eierstyring fra kommunene, samt bidra til forenkling for virksomhetene.

⁷ Saker skal tas til behandling i kommunestyret når dette følger av loven.

⁸ Jf. kommuneloven § 13-1 tredje og fjerde ledd.

⁹ Listen er ikke uttømmende.

4.2.4 Utøvende eierorgan (generalforsamling/representantskap/årsmøte)

All eierstyring skjer gjennom eierorganet, som er *generalforsamling* for aksjeselskap, *representantskapet* for interkommunale selskap, interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap og *årsmøte* for samvirkeforetak. Kommunens eierinteresser blir ivaretatt ved å delta i disse eierorganene med ordfører eller varaordfører som kommunens representant. Eierorganet skal sikre at eiernes overordnede interesser blir ivaretatt, formulere klare mål for virksomheten og velge det rette styret.

For aksjeselskap skal eier i generalforsamling godkjenne årsregnskap og årsberetning, herunder beslutte utdeling av utbytte. For interkommunale selskap skal eier gjennom representantskapet i tillegg fastsette budsjett, økonomiplan, fatte vedtak om pantsettelse av fast eiendom eller andre større kapitalinvesteringer, samt fatte vedtak om investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne. Som medlem av representantskapet kan man bli erstatningsansvarlig for skade som man forsettlig eller uaktsomt volder selskapet, den enkelte deltaker eller andre, jf. IKS-loven § 38.

For kommunale foretak (KF) er *kommunestyret* foretakets øverste organ, altså det utøvende eierorganet. Kommunestyret fastsetter rammene for styrets myndighet, først og fremst gjennom vedtekter, økonomiplan, budsjett og ved godkjenning av foretakets regnskap.

4.2.5 Styret

Styret er et kollegialt organ som opptrer i fellesskap. Styret er ansvarlig for forvaltning og organisering av virksomheten, og har totalansvar for ledelsen og utviklingen. Styret i aksjeselskap (AS) og interkommunale selskap (IKS) velges av generalforsamlingen eller representantskapet, mens i kommunale foretak (KF) er det kommunestyret som velger styret.

Styret i virksomheten skal forholde seg til gjeldende vedtekter/selskapsavtale, gjeldende Eierskapsmelding for Tønsberg kommune, samt kommunestyre- og formannskapsvedtak som virksomheten blir berørt av. Det er på den måten styret skal sørge for at eierkommunens fastsatte mål blir realisert.

Et styremedlem er personlig valgt og kan bli personlig økonomisk ansvarlig.¹⁰

4.2.6 Daglig leder

Den daglige ledelsen av virksomheten ligger til daglig leder. Daglig leder er underordnet styret og skal følge retningslinjer/pålegg som styret gir. Daglig leder skal sørge for at styret får gode beslutningsgrunnlag.

Saker av prinsipiell eller uvanlig art skal ikke daglig leder håndtere alene. Styret skal først behandle og ta stilling til slike saker.

¹⁰ Overfor virksomheten eller aksjeeierne ved forsettlig eller uaktsomt voldt skade, jf. aksjeloven kapittel 17 og IKS-loven § 38.

4.3 Eiermøter

At kommunens styring skjer ved deltakelse på generalforsamling og representantskapsmøter, hindrer ikke at kommunen har dialog med virksomhetene også *utenfor* disse møtene. En slik dialog kan gjerne skje gjennom eiermøter.

Eiermøter er en uformell arena mellom representanter fra kommunen som eier, virksomhetens styre og daglig leder. Et eiermøte er ikke lovbestemt og kan sikre en løpende dialog mellom virksomheten og eier om saker som anses som viktige og prinsipielle. På disse møtene kan virksomheten og kommunen ta opp forhold, stille spørsmål og formidle synspunkter, utenom de formelle møtene og uten å treffe formelle beslutninger. På denne måten kan utvikling og strategi bli luftet og diskutert, men det bør ikke legges føringer eller «gis signaler» som anses å gripe inn i styrets myndighetsområde.

Dersom en eierkommune inviterer til eiermøte, kan man risikere at dette oppfattes som et signal om misnøye med selskapet/foretaket, eller at det er et forsøk på diktat fra eierkommunen. For å unngå dette, er det alltid virksomheten som skal invitere til eiermøtet, men møtene kan initieres av kommunen. Som utgangspunkt bør det gjennomføres jevnlige eiermøter, forutsatt at virksomheten eller kommunen finner det hensiktsmessig.

I tillegg kan det gjennomføres dialog og kontakt mellom selskapet og administrasjonen som en rent faglig og administrativ møteplass for å sikre tilfredsstillende informasjonsutveksling.

4.4 Kommunen som eier kontra kommunen som bestiller/kjøper av tjenester

Kommunen bestiller/kjøper også tjenester fra virksomheter den har eierinteresser i. Kommunens rolle som bestiller/kjøper av tjenester skal være klart atskilt fra rollen som eier. Kommunes rolle som kunde hos egne selskaper/foretak ivaretas av kommunedirektøren, og reguleres av de tjenesteleveranseavtaler og kontrakter som inngås mellom virksomheten som utfører/leverandør og kommunen som bestiller/kunde. Dette inngår som del av kommunedirektørens kontraktstyring, og er ikke en del av eierstyringen.

4.5 Mål og rapportering

Virksomhetene skal årlig rapportere om kravene i Eierskapsmeldinga er overholdt. Tønsberg kommune har innført en ordning med digitalt skjema som skal fylles ut. Skjemaet med nødvendige vedlegg¹¹ skal bli returnert til kommunen hvert år etter at ordinære representantskapsmøter/generalforsamlinger er avholdt. Informasjonen skal sendes til kommunen så snart som mulig og innen 1. august hvert år.

I virksomhetenes årlige rapportering vil kommunen stille spørsmål om temaer som strategi, tidspunkt for møteinnkallinger, FNs bærekraftsmål, seriøsitetsbestemmelser mv. og kontrollere etterlevelse av krav og forventninger i Eierskapsmeldinga. Kommunen forventer at eventuelle «avvik» mellom kommunens prinsipper for eierstyring og mottatte svar fra selskapene blir vurdert og fulgt opp av virksomhetene.

¹¹ Virksomheten skal minimum vedlegge styrets årsberetning, års regnskapet.

4.6 Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon

Kommunestyret har det øverste ansvar for å sikre at kommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollutvalget skal på kommunestyrets vegne føre løpende kontroll av virksomhetene som kommunen eier, herunder gjennomføre eierskapskontroll (obligatorisk) og forvaltningsrevisjon (frivillig). Kommunestyret skal sørge for at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser for å utøve sin funksjon tilfredsstillende.

Eierskapskontrollen innebærer å vurdere om eiers representant utøver kommunens eierinteresser i samsvar med lover, politiske vedtak og eierskapsprinsipper.

Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/formannskapetets vedtak. Dette er en kontroll av virksomhetens drift. Det er opp til kommunestyret å avgjøre om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for gjennomføring av eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Planen skal vedtas av kommunestyret. Planen bør angi hvilke eierinteresser og selskaper som kan være aktuelle å kontrollere, og i hvilken grad det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse. Det er kontrollutvalget som planlegger og bestiller eierskapskontrollene, mens selve kontrollene utføres av revisjonen i tråd med god kommunal forvaltningsskikk.¹² I tillegg har kommunens revisor et lovfestet ansvar for å gjennomføre eierskapskontroll, jf. kommuneloven § 24-2.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine tilsyns- og kontrolloppgaver, har utvalget rett til opplysninger og innsyn¹³ i virksomheter som kommunen i sin helhet eier alene eller sammen med andre kommuner/fylkeskommuner. I virksomheter med flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet, slik at ikke mange eiere iverksetter kontrolltiltak uten koordinering.

4.7 Forholdet til forvaltningsloven, offentlighetsloven, anskaffelsesregelverket og statsstøtteregelverket

Forvaltningsloven gjelder all virksomhet som drives *innenfor* kommunen, inkludert kommunale foretak. Selskaper, på sin side, omfattes som utgangspunkt ikke av forvaltningsloven. Men i tilfeller der selskapet har så tett tilknytning til forvaltningen at de anses å være et «organ for kommunen», vil forvaltningsloven gjelde. Det sentrale vurderingstemaet vil være *hvor sterk reell tilknytning det er mellom selskapet og forvaltningen* og beror på en helhetsvurdering.¹⁴

Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eide selskaper i tilfeller der kommunen/det offentlige har mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller har direkte/indirekte rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Det er et viktig unntak fra

¹² Dette følger av forarbeidene til kommuneloven, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 324.

¹³ Jf. kommuneloven § 23-6.

¹⁴ I KS' anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll fra 2020, er følgende vurderingstemaer trukket opp: «Relevante vurderingstemaer er selskapsform, formålet og bakgrunnen for opprettelsen, hva slags virksomhet selskapet driver, om selskapet har monopolvirksomhet, og om den må regnes som et ledd i gjennomføringen av kommunal eller fylkeskommunal politikk.»

dette utgangspunktet: I tilfeller der selskapet hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, gjelder likevel ikke offentlighetsloven.

I vurdering av om **anskaffelsesregelverket** kommer til anvendelse, er organisasjonsform blant annet avgjørende. Kommunale foretak (KF) er omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser, fordi foretaket er en del av den kommunale forvaltningen uten å være skilt ut som eget rettssubjekt.¹⁵ Dette gjelder også i tilfeller der kommunale foretak driver forretningsmessig. Alle anskaffelser som kommunale foretak gjennomfører, må med andre ord følge anskaffelsesregelverket.

Dersom et aksjeselskap (AS) og interkommunalt selskap (IKS) skal være omfattet av anskaffelsesregelverket, må selskapet bli ansett som et «offentligrettslig organ» etter anskaffelsesloven § 2 andre ledd bokstav c. Dette må vurderes særskilt for det enkelte selskap, hvor det blant annet må vurderes om selskapet

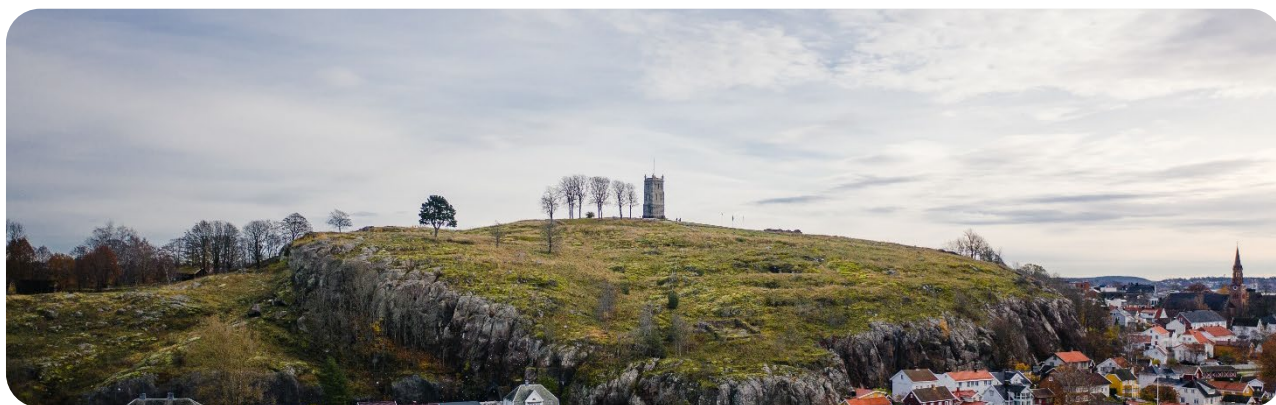
- tjener allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og
- er underlagt offentlig kontroll etter særskilt angitte vilkår.¹⁶

Dersom selskapets virksomhet er av industriell eller kommersiell karakter, kommer med andre ord ikke anskaffelsesregelverket til anvendelse. Dette beror på en helhetsvurdering av virksomhetens karakter.

Statsstøtteregeverket gjelder uavhengig virksomhetens organisering, siden det er *karakteren av aktivitet* som er avgjørende. Det spiller derfor i utgangspunktet ingen rolle for statsstøttevurderingen om virksomheten drives i aksjeselskap, interkommunalt selskap eller kommunalt foretak.

Når kommunen enten selv eller gjennom selskaper utøver økonomisk aktivitet i et marked på fullt ut markedsmessig basis, vil ikke virksomheten anses å oppnå noen fordeler sammenlignet med det private aktører vil kunne oppnå. I så fall kommer ikke statsstøttereglene til anvendelse. Hvis virksomheten derimot får noen form for fordeler av sin offentlige eier, er man raskt inne i statsstøttereglene. Slike fordeler kan for eksempel være mer gunstige lånebetingelser enn det banker tilbyr, kapital og innskudd fra eieren uten klar forventning om markedsmessig avkastning, eller fritak fra alminnelig skatteplikt.

EØS-avtalen forbyr i utgangspunktet støtte til foretak som driver økonomisk aktivitet, dersom støtten kan virke *konkurransedrivende*, jfr. EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Forholdet til statsstøttereglene må vurderes særskilt i det enkelte tilfellet og blir ikke nærmere omtalt her.



¹⁵ Jf. begrepet «kommunale myndigheter» i anskaffelsesloven § 2 andre ledd bokstav b.

¹⁶ Vilkårene for å være et offentligrettslig organ er angitt i Anskaffelsesforskriften § 1-2 andre ledd.

5. Kjennetegn ved de ulike organisasjonsformene

5.1 Innledning

For at kommunestyret skal kunne etterleve eierstyringsprinsippene i punkt 3, er det nødvendig med grunnleggende kunnskap om de ulike organisasjonsformene. Dette er blant annet avgjørende for å kunne velge rett organisasjonsform (prinsipp 1), utøve eierstyringen korrekt og på riktige arenaer (prinsipp 3 og 4) samt for å kunne forstå hvilke krav kommunen som eier kan stille til virksomhetene (prinsipp 5 til 11).

Nedenfor gis en kort redegjørelse av de ulike kjennetegnene ved aksjeselskap, interkommunale selskap, interkommunale samarbeid, samvirkeforetak og kommunale foretak. Ettersom stiftelser faller utenfor Eierskapsmeldinga, omtales ikke denne organisasjonsformen.

5.2 Aksjeselskap (AS)

Bestemmelsene om aksjeselskap (AS) er regulert i aksjeloven.¹⁷ Et aksjeselskap kan eies av en kommune alene, sammen med andre kommuner/fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter.¹⁸ Aksjeselskap er et selvstendig rettssubjekt og ikke en del av kommunen.

I et aksjeselskap har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Aksjeeierne er kun ansvarlig for innskutt kapital, noe som gir rom for at det kan tas høyere risiko uten at dette går direkte utover aksjonærene. For kommunen er det viktig at eierandelen er tilpasset kommunens formål med eierskapet.

Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen utøver eierne den øverste myndighet i selskapet. Her kan eierne fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder gjennom vedtekter, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak. Det er generalforsamlingen som velger styret.

Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, vedtektene, eventuelle instruksjer fra eier, og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

Et AS etableres hovedsakelig der virksomheten har tjenester som gjennomføres i et konkurranseutsatt marked.

Et datterselskap er et selskap som er stiftet, eid og/eller kontrollert av et annet selskap («morselskapet»). Morselskapet, eller holdingselskapet, eier en del av aksjekapitalen, normalt over 50 %, så holdingselskapet kan sikre en bestemmende innflytelse over datterselskapet. Selskapene kan, men trenger ikke, inngå i et konsern. Når eierskapet ikke er delt med andre kalles det et heleid datterselskap. Når et morselskap har flere datterselskaper, omtales disse innbyrdes som «søsterselskaper».

¹⁷ Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44.

¹⁸ I selskaper med flere eiere, kan disse inngå en aksjonæravtale. Aksjonæravtaler benyttes for å regulere forholdet mellom eierne, og kan eksempelvis omhandle spørsmål om stemmerett, fordeling av styreplasser, innskuddsplikt, forkjøpsrett mv.

Aksjeselskap helt eller delvis eid av Tønsberg kommune:

- DS Kysten AS
- Tønsberglivet AS
- Ramnes Private Barnehage AS
- Revetal Søndre AS
- Vestfold Avfall og Ressurs AS
- Greve Biogass AS (hvor Den Magiske Fabrikken AS er et datterselskap)
- Gigafib Holding AS
- Smiløkka Arena AS
- Revetal Arbeid og Kompetanse AS
- Velle Gruppen AS
- Tykkmark AS

5.3 Interkommunale selskap (IKS)

Interkommunale selskap (IKS) er regulert i IKS-loven.¹⁹ Disse selskapene kan bare eies av kommuner og fylkeskommuner, samt andre interkommunale selskap. Et interkommunalt selskap er et selvstendig rettssubjekt, som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene.

Hver av deltakerne (eierne) har ubegrenset ansvar for en viss prosent av selskapets samlede forpliktelser. På den måten har eierne til sammen et ubegrenset ansvar for forpliktelsene. Dette skiller interkommunale selskap fra aksjeselskap (AS), hvor ansvaret er begrenset. Eierne skal opprette en skriftlig selskapsavtale.

Selskapets øverste eierorgan er representantskapet. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver deltakerkommune skal ha minst én representant i representantskapet. Kommunestyret har instruksjonsrett overfor sitt medlem i representantskapet. Det er representantskapet som velger styret.

Forvaltningen av selskapet ligger til styret og daglig leder, som i andre selskaper.

Opprettelse av interkommunale selskap er best egnet ved gjennomføring av kommunale tjenester som er behovs- og regelstyrt og som gjennom samarbeid er ment å gi stordriftsfordeler og større fagmiljøer. En grunntanke er at tjenestene fra et interkommunalt selskap skal kunne utføres bedre og mer kostnadseffektivt for kommunenes innbyggere og næringsliv.

Interkommunale selskaper hvor Tønsberg kommune har eierskap:

- Færder Nasjonalpartsenter IKS
- Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS
- Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS
- Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS
- Vestfold og Telemark revisjon IKS
- Tønsberg Renseanlegg IKS
- Vestfold Vann IKS
- Vestfoldmuseene IKS
- Nord-Jarlsberg Avfallsselskap IKS
- Vestfold Krematorium IK

5.4 Samvirkeforetak (SA)

Samvirkeforetak (SA) er regulert i samvirkeoven.²⁰ Samvirkeforetak er et selvstendig rettssubjekt og ikke en del av kommunen. Samvirkeforetak har til hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Samvirkeforetak driver ofte alminnelig forretningsvirksomhet, og er en organisasjonsform

¹⁹ Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6.

²⁰ Lov om samvirkeforetak av 29. juni 2007 nr. 81.

som bygger på prinsipper om aktiv brukerdeltakelse. Kommuners deltakelse i samvirkeforetak er gjerne gjennom biblioteksentralen, energiverk, vannverk mv.

Årsmøtet er samvirkeforetakets høyeste organ, og foretaket forvaltes av styret i tråd med vedtektene.

Samvirkeforetak hvor Tønsberg kommune har eierskap:

- Biblioteksentralen SA
- Viken Skog SA

5.5 Interkommunale samarbeid

5.5.1 Interkommunalt politisk råd – kommuneloven kapittel 18

Interkommunalt politisk råd er regulert i kommuneloven kapittel 18. Representantskapet er det øverste organet i det politiske rådet. Rådet er et politisk samarbeidsorgan, som kan gis myndighet til å behandle saker som går på tvers av kommunegrensene. Som eksempler kan rådet behandle/avgi uttalelser i høringssaker eller drøfte ulike regionale satsinger eller tiltak. Rådet kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene.

Tønsberg kommune deltar ikke i interkommunale råd.

5.5.2 Kommunalt oppgavefellesskap (KO) – kommuneloven kapittel 19

Kommunalt oppgavefellesskap (KO) er regulert i kommuneloven kapittel 19. Et kommunalt oppgavefellesskap kan opprettes av to eller flere kommuner for å løse felles oppgaver. I utgangspunktet kan oppgavefellesskapet samarbeide om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte. Myndigheten til å treffe enkeltvedtak kan imidlertid ikke delegeres til oppgavefellesskapet. Det er opp til politikerne å avgjøre om det kommunale oppgavefellesskapet skal være et selvstendig rettssubjekt.

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap, hvor samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem. Det er ikke krav om et eget styre. Dersom det ikke opprettes et styre, vil representantskapet i oppgavefellesskapet ivareta både kommuneinteressen og selskapsinteressen. Kommunen som deltaker i et kommunalt oppgavefellesskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser.

Kommunale oppgavefellesskap hvor Tønsberg kommune har eierskap:

- Jarlsberg IKT – kommunalt oppgavefellesskap
- Start Vestfold KO
- Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning KO

5.5.3 Vertskommunesamarbeid – kommuneloven kapittel 20

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20. En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune.

Vertskommunesamarbeid hvor Tønsberg kommune er vertskommune:

(Samarbeidskommuner i parentes)

- Miljørettet helsevern (Færder og Holmestrand)
- Tønsbergregionen legevakt og øyeblikkelig hjelp døgnopphold (Færder og Holmestrand)
- Tønsberg og Færder Bibliotek (Færder)
- Felles voksenopplæring (Færder)
- Kommunalt krisesentertilbud i Vestfold (Færder, Holmestrand, Horten, Larvik og Sandefjord)
- Hjelpemiddellager (Færder)
- Barnevernvakta i Vestfold (Holmestrand, Horten, Larvik, Færder og Sandefjord)
- Aktivitetstilbud i psykisk helse – Sidebygningen (Færder)

Vertskommunesamarbeid hvor Tønsberg kommune er deltaker:

(Vertskommune i parentes)

- Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid - VOIS (Sandefjord)
- Oppføring og drift av bygg for nasjonsparksentre (Færder)
- MST-CAN, barnevernstiltak (Horten)

5.6 Kommunale foretak (KF)

Kommuneloven kapittel 9 gir regler om kommunale foretak (KF). Foretaket er en del av kommunen og ikke et eget selskap med rettslig eller økonomisk selvstendighet. Det innebærer at foretaket er en del av kommunale budsjetter, som setter rammer for virksomheten, og kommunen hefter for foretakets forpliktelser. I avtaler som foretaket inngår, er kommunen kontraktsmotpart.

Det kommunale foretaket er underlagt kommunestyret. Gjennom vedtektenes formålsbestemmelse fastsetter kommunestyret rammene for virksomheten. Foretaket ledes av et styre valgt av kommunestyret. Styret har alminnelig myndighet til å treffe avgjørelser i foretakets saker og foretaket rapporterer direkte til kommunestyret. Det er styret og daglig leder som opptre utad på kommunens vegne.

Kommunedirektøren har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets ledelse, men kan instruere styret og daglig leder om utsatt iverksettelse av vedtak inntil kommunestyret har behandlet saken, såkalt utsettende veto.

Reglene om kommunale foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver enn en kommunal etat. Med kommunale foretak får man en balanse mellom kommunal styring og kontroll på den ene siden, og frihet for foretaksledelsen på den andre siden. Organisasjonsformen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

Tønsberg kommune har ikke stiftet kommunalt foretak.

6. Oversikt over kommunens eierinteresser

– presentasjon av virksomhetene og kommunens formål med eierskapet



I dokumentet «Vedlegg til Eierskapsmelding 2024–2027» følger en presentasjon av alle aksjeselskaper (AS) og interkommunale samarbeid (IKS) og kommunale oppgavefelleskap (KO) hvor kommunen har eierinteresser. I presentasjonen fremgår bl.a. kommunens formål med eierskapet, økonomiske nøkkeltall fra sist avlagte regnskapsår og styresammensetning.

«Vedlegg til Eierskapsmelding 2024–2027» vil sammen med annen relevant informasjon fra selskapene bli ajourført og lagt fram for kommunestyret i september/oktober hvert år.



TØNSBERG
KOMMUNE

Sammen skaper vi en **nytenkende**,
trygg og **bærekraftig** kommune



TØNSBERG
KOMMUNE

Tønsberg kommune
postmottak@tonsberg.kommune.no
Postboks 2410, 3110 Tønsberg
Telefon 33 40 60 00
www.tonsberg.kommune.no