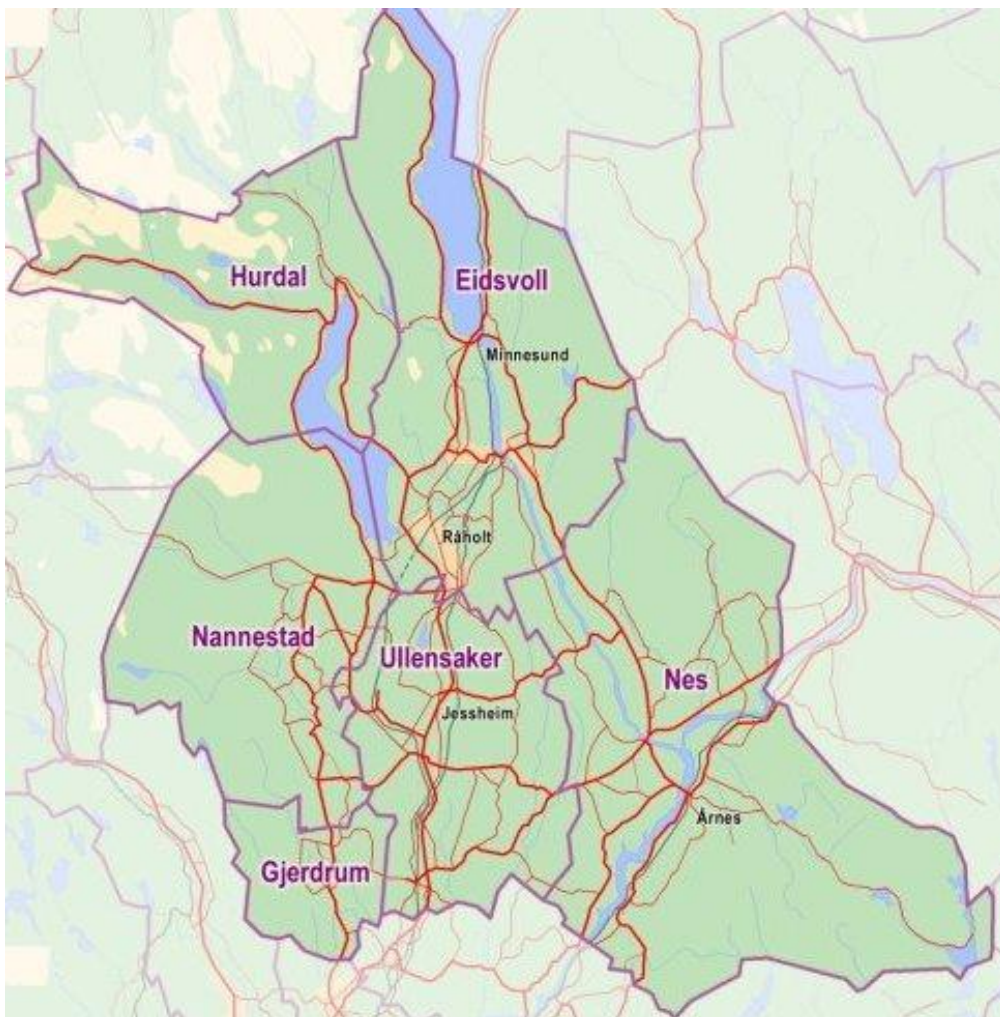




FELLES EIERMELDING 2014 for kommunene på Øvre Romerike (ØRU)



FORORD

Hensikten med en felles Eiermelding for kommunene på Øvre Romerike er at den skal legge grunnlaget for godt et politisk og administrativt håndverk samt skape en felles forståelse for hvordan det skal sikres felles styring av de interkommunale samarbeidene, herunder ivaretagelse av intensjonene i kommunale Eiermeldinger.

Eiermeldingen skal videre gi de 6 samarbeidende kommunene på Øvre Romerike en oversikt over eksisterende interkommunalt samarbeid, dermed dets formål, Eierandeler og styringsformer. Det sikrer blant annet at alle deltagende kommunene vil ha et godt informasjonsgrunnlag og at samarbeidet vil foregå på felles premisser.

Gjennom selskapsorganisering som virkemiddel for utøvelse av tjenesteproduksjon kreves det at kommunenes folkevalgte utøver sitt eierskap og Eierstyring innenfor de juridiske rammer som regulerer modellene for interkommunalt samarbeid. Eiermelding er derfor i tillegg ment å være et verktøy for de kommunene som vurderer inngåelse eller etablering av samarbeid. Den gir oversikt over de ulike typer organisasjonsformer med tilhørende regelverk og hvilke styringsmuligheter og ansvarsforhold som følger av disse.

I utarbeidelsen av denne Eiermelding er det er tatt utgangspunkt i ØRUs tidligere felles Eiermelding «Felles Eiermelding 2011 for kommunene på Øvre Romerike (ØRU)», Ullensaker kommunes Eiermelding, prosjektrapporten ”Styring av kommunalt samarbeid”, KS retningslinjer og styringsdokumenter fra kommunene på Øvre Romerike. I meldingen defineres begreper og det gis en beskrivelse av forskjellige samarbeidsmodeller og motiver for samarbeid I Eiermeldingen er begrepet «samarbeid» benyttet som et samlebegrep for alle typer rettsfellesskap og organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid.

ØRU-styret
.....2014

Innhold

1. Formål og bakgrunn.....	4
1.1 Presisering av begreper.....	4
1.1.1 Eierpolitikk	4
1.1.2 Eierstrategi	4
1.1.3 Eierorgan, selskapsorgan og eiermøter.....	4
1.1.4 Representantene i selskapsorganene	4
1.1.5 Vedtekter, selskapsavtale og samarbeidsavtale	4
1.1.6 Eieravtale	5
1.1.7 Eierkrav	5
1.2 Organisering.....	5
1.3 Ulike selskaps- og samarbeidsformer.....	6
1.3.1 Kommunale foretak (KF).	6
1.3.2 Vertskommunemodell	6
1.3.3 Samarbeid etter kommuneloven § 27	7
1.3.4 Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS).....	8
1.3.5 Aksjeselskap (AS).....	8
1.3.6 Stiftelser.....	9
1.3.7 Samkommunemodell.....	10
1.4 Motiver for samarbeids og selskapsdannelse.....	11
1.4.1 Finansielt motivert.....	11
1.4.2 Effektivisering.....	11
1.4.3 Politisk motivert	12

Vedlegg 1 – Oversikt over eksisterende samarbeid på Øvre Romerike

Vedlegg 2 - Samarbeid etter kommuneloven § 27

Vedlegg 3 - Samarbeid etter kommuneloven § 28 - vertskommunesamarbeid

1. Formål og bakgrunn

1.1 Presisering av begreper

1.1.1 Eierpolitikk

Med **eierpolitikk** forstår vi her de overordnede premisser som kommunene legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler.

Dette innebærer med andre ord hva slags systemer, retningslinjer og rutiner kommunen skal ha for utøvelse av sitt eierskap. Dette kan bl.a. omfatte rutiner for rapportering, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering, premisser for utøvelse av eierskap osv.

Dette er med andre ord et rammeverk for eierstyringen som kommunene felles utøver.

1.1.2 Eierstrategi

Eierstrategiene vil utgjøre de prioriteringer og tiltak kommunene har overfor ulike selskaper for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger som eierne har satt. Her skiller vi på den strategien som ligger til grunn for selve selskapet og selskapsdannelsen, samt den individuelle eierstrategien som den enkelte kommune kan ha for samarbeidet.

1.1.3 Eierorgan, selskapsorgan og eiermøter

Begrepet **selskapsorganer** benyttes i dette dokumentet om generalforsamling, representantskap, styret og eventuelle organer for brukermedvirkning. Begrepet **eierorganer** benyttes om generalforsamling i aksjeselskap, representantskap i interkommunale selskap og styret i samarbeid etter kommuneloven § 27. Med **eiermøter** menes i denne meldingen, møter i slike organer.

1.1.4 Representantene i selskapsorganene

Representantskapsmedlem (IKS) og **representant generalforsamling** (AS) er kommunenes representant i selskapet eller samarbeidets eierorgan.

Styremedlemmer, selv om de er valgt av eierne på generalforsamlingen og i visse tilfeller representerer helt konkrete eiere, så har de som sin primæroppgave å ivareta selskapets interesser innenfor de rammer som eierne setter. Dermed kan man som styremedlem av og til havne i et motsetningsforhold mellom ulike interesser. Styremedlemmenes oppgave er primært å forvalte og ta hensyn til denne motsetningen gitt de signaler som eierne gir gjennom vedtak i formelle organ. Rammene er selskapets formål, vedtekter og eventuelle styringssignaler i form av vedtak på generalforsamling eller i representantskap.

1.1.5 Vedtekter, selskapsavtale og samarbeidsavtale

Vedtekter og selskapsavtale er å betrakte som det samme, men betegnes ulikt ut fra ulike selskapsform. Man kan anse vedtekt, selskapsavtale og samarbeidsavtale som selskapsorganets «grunnlov», og dette er det formelle juridiske dokumentet som regulerer rammene for samarbeidet. Vedtekter, samarbeidsavtale og selskapsavtalen skal vedtas av de ulike eierkommunenes kommunestyre.

Selskapsavtaler bruker vi for IKS, jfr. lov om interkommunale selskaper § 4.

Samarbeidsavtale brukes når kommuner inngår et vertskommunesamarbeid, jfr. kommuneloven § 28-1 (e).

Vedtekter er regulert i aksjeloven og det er et lovkrav at alle slike selskaper har vedtekter. I de ulike samarbeid i ØRU benytter vi betegnelsen vedtekter så fremt det ikke er snakk om interkommunale selskaper eller vertskommunesamarbeid.

1.1.6 Eieravtale

Gjennom en eieravtale kan deltakerne i samarbeidet, dersom det er behov for det, mer utfyllende regulere forhold mellom eierne som ikke er nedtegnet i selskapsavtalen. I AS vil en slik avtale kalles aksjonæravtale. Vedtak av, og endringer i, selskapsavtalen må til behandling i eierkommunenes kommunestyre dersom de berører endring av disse forholdene:

- selskapets foretaksnavn
- angivelse av deltakerne
- selskapets formål
- den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
- antall styremedlemmer
- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
- antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

jfr. lov om interkommunale selskaper § 4.

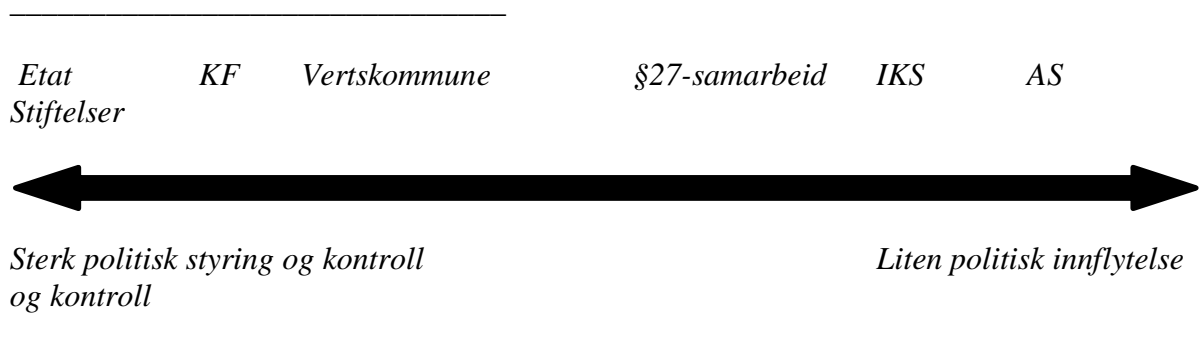
Vedtak av, og endringer i eieravtalen behandles i eierorganet og informeres om til eierkommunene.

1.1.7 Eierkrav

Ved behov kan det utarbeides et eierkrav. Med begrepet eierkrav menes de mål og strategier eierorganet fastsetter for styrets arbeid på eiermøtet. Eierkravene vil være styrende for samarbeidets arbeid kommende år. Eierkommunenes representanter i eiermøtet vil søke å få innarbeidet særlig de momenter som ansvarlig organ i egen kommune pekte på at var av sentral betydning for egen kommune. Summen av eierkommunens ønsker, sett hen til eierandel, vil utgjøre innholdet i eierkravene.

1.2 Organisering

Nedenstående figur illustrerer graden av kommunestyrets mulighet for styring og kontroll ved ulike organisasjonsformer



1.3 Ulike selskaps- og samarbeidsformer

1.3.1 Kommunale foretak (KF).

Hjemmelen for KF er gitt i Kommunelovens kapittel 11. Kommunale foretak er økonomisk og rettslig en del av kommunen, men er organisert med et eget styre. Foretaket er underlagt kommunestyret.

Organisasjonsformen bygger på at de kommunale foretakene skal ha en viss handlefrihet i forhold til kommunen. Forskjellen fra en kommunal etat er at rådmannen har begrenset myndighet ovenfor daglig leder i foretaket. Rådmannen kan ikke instruere foretaket eller omgjøre beslutninger foretatt av foretakets daglige leder så lenge de ligger innenfor foretakets virkeområde. Det er styret i foretaket som vil ha instruksjons- og omgjøringsmyndighet i forhold til daglig leder. Foretaket inngår avtaler på vegne av kommunen, innenfor sin tildelte kompetanse.

Foretakets budsjett vil inngå som en del av kommunens budsjett. Dette tilsier at det er lettere for rådmannen å styre den økonomiske handlefriheten for foretaket, enn ved mer selvstendige organisasjonsformer.

Reglene om KF er utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningsmessig virksomhet. Organisasjonsformen er ikke ment brukt for virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er framtreddende. I praksis benyttes KF ofte når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas.

En utfordring knyttet til KF-organisering som ble avdekket gjennom casestudier, knyttes til at kommunens administrasjon har ansvar for å føre tilsyn samtidig som tradisjonelle linjer for tilsyn og kontroll er brutt. Som nevnt, kan rådmannen ikke instruere eller omgjøre beslutninger innenfor foretakets virkeområde foretatt av foretakets daglige leder, men rådmannen kan instruere foretakets daglige leder til å utsette iverksettelsen av vedtak fattet av styret i påvente av behandling i kommunestyret. Dersom styret fatter og iverksetter vedtak som burde vært politisk behandlet i kommunen, er det således en fare for at rådmannen, til tross for redusert myndighet, blir gjort ansvarlig for eventuelle feil som blir begått av KFet.

1.3.2 Vertskommunemodell

Fra 1. januar 2007 ble det innført en ny modell for interkommunalt samarbeid. Denne samarbeidsmodellen er regulert i kommunelovens § 28 b og c, og er ment brukt for lovpålagte oppgaver og offentlig myndighetsutøvelse, f.eks. barnevern. I en vertskommunemodell overlater kommunen ansvaret for bestemte oppgaver og beslutninger til en annen kommune – vertskommunen. Ansvarsområdet det blir samarbeidet om, blir utført innenfor den administrative organisasjonen til vertskommunen. Modellen innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, men er et rent avtalebasert samarbeid.

Det er to varianter av samarbeid i en vertskommunemodell:

- administrativt vertskommunesamarbeid (§ 28b)
- vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c)

Et administrativt samarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) kan avtale med en annen kommune (vertskommunen) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet (myndighetsoppgaver) fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det er kommunestyret, og ikke rådmannen alene, som kan binde en kommune til et slikt samarbeid.

Begrepet myndighetsoppgaver i denne sammenheng er ikke nødvendigvis sammenfallende med begrepet «offentlig myndighetsutøvelse» slik vi finner det i for eksempel forvaltningsloven, men det er vanskelig å trekke klare og eksakte grenser for hva som omfattes. Kommunen kan ved en vertskommunemodell la vertskommunen utføre tjenestene for seg, uten at oppdraget omfattes av anskaffelsesregelverket. En slik avtale forutsetter naturligvis at loven åpner for at kommunen kan overlate utførelsen av oppgavene til andre. Denne gruppen unntak omfatter kun utførelse av myndighetsoppgaver, og andre oppgaver, typisk administrative støttetjenester, må vurderes i forhold til anskaffelsesregelverket. I tilfeller hvor samarbeidet omfatter både myndighetsoppgaver og administrative støtteoppgaver så må det foretas en konkret vurdering for å vurdere om anskaffelsesregelverket får betydning.

Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgaver og treffe avgjørelser i de typer saker som inngår i samarbeidsavtalen. Når samarbeidskommunen delegerer myndighet til vertskommunen, innebærer dette ikke at førstnevnte kommune gir fra seg eller overfører myndigheten, men fra et gitt avtaletidspunkt vil vertskommunen overta det fulle ansvaret for myndighetsutøvelsen uten samarbeidskommunens påvirkningsmulighet. Samarbeidskommunen kan som utgangspunkt når som helst trekke den delegerte myndigheten tilbake og/eller utøve myndigheten selv. Folkevalgte organer i vertskommunen kan imidlertid ikke instruere om hvordan en sak skal løses eller omgjøre vedtak som treffes i vertskommunen på vegne av en samarbeidskommune.

Samarbeid med folkevalgt nemnd innebærer at all offentlig myndighetsutøvelse kan delegeres til vertskommunen, med mindre dette er avskåret i lov. Ettersom denne vertskommunemodellen gir anledning til å delegere oppgaver og beslutningsmyndighet på mange av kommunens kjerneområder, også når det gjelder saker av prinsipiell betydning, vil hensynet til folkevalgt innflytelse være viktig. I denne modellen er det således bygget inn spesielle styringsvirkemidler, som skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet på mange områder til en vertskommune. Det ligger i navnet at det opprettes en egen folkevalgt nemnd i vertskommunen. Deltakerkommunene kan delegere myndighet til denne nemnda, også i saker av prinsipiell betydning, men i så fall er det et krav at hver av deltakerkommunene er representert i nemnda.

Samtidig kan en samarbeidskommune gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndigheten. Dersom en deltakerkommune aktivt tar i bruk alle de styringsvirkemidler som det er anledning til, kan det imidlertid gå på bekostning av beslutningseffektiviteten i samarbeidsordningen. Jo sterkere styring fra den enkelte deltakerkommune, dess mer tungdrevet kan beslutningsprosessene bli. En må derfor finne fram til et balansepunkt mellom hensynet til styring fra den enkelte kommunes side, og hensynet til at det skal være en viss effektivitet i beslutningsprosessene.

1.3.3 Samarbeid etter kommuneloven § 27

Kommuneloven § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner når samarbeidet er organisert med eget styre. Denne type samarbeid kan være et eget rettssubjekt, men vil som oftest ikke være det. Hvis det ikke er et eget rettssubjekt så inngår den økonomiske

virksomheten i kommunen hvor virksomheten er lokalisert. Personalansvaret tilligger den kommunen hvor virksomheten er.

Samarbeidet må være organisert med eget styre, og styret må tildeles en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet. Styrets myndighet må begrenses til avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Styrets myndighet er betraktelig mindre enn i et IKS. Styrets rolle og forholdet til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene.

Et samarbeid etter kommuneloven § 27 er lite regulert i loven, og det er i stor grad opp til kommunene hvordan de vil organisere det. Det som imidlertid er sikkert ved interkommunalt samarbeid innenfor kommunelovens § 27 er at offentlig myndighetsutøvelse ikke kan omfattes av samarbeidet. Dette kan til sammenligning avtales ved et § 28-samarbeid som nevnt over.

1.3.4 Interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar (IKS)

Denne organisasjonsformen er regulert i egen lov om interkommunale selskaper, og er ment å være skreddersydd for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet. Et interkommunalt selskap er en egen juridisk enhet, hvor bare kommuner /fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan være deltakere. Et viktig kjennetegn for et interkommunalt selskap er at deltagerne til sammen har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Den enkelte deltaker hefter for "sin" andel av selskapets totale forpliktelser.

Et interkommunalt selskap skal ha et styre og en daglig leder som står ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Deltagernes myndighet i selskapet skal utøves via et representantskap som er selskapets øverste myndighet. Her skal samtlige deltakere være representert med minst en representant. Dette innebærer at den enkelte deltakerkommunen ikke kan utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon. Representantskapet har noe utvidet myndighet i forhold til generalforsamlingen i et AS. Ved en eieravtale kan eierne øke sin styring og kontroll ved for eksempel å angi at visse saker må behandles av representantskapet. Den utvidede innflytelsen har først og fremst sammenheng med deltakernes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser. Når deltakerne påtar seg et større ansvar (i forhold til et AS) er det også naturlig at styringsmulighetene utvides.

Representantskapet kan, etter forslag fra styret, beslutte utdeling av selskapets midler. Dette kan skje etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt. Begrensninger knyttet til utdeling av midler er mindre strenge enn aksjelovens regler. Utdeling kan bare besluttes dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet.

1.3.5 Aksjeselskap (AS)

Denne selskapsformen er velkjent både i det private næringsliv og i kommunal forvaltning, og er regulert i aksjeloven. AS kan benyttes av kommunen både alene, i fellesskap med andre kommuner, annen offentlig myndighet eller private aktører.

Et viktig kjennetegn ved aksjeselskapsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser, utover innskutt kapital. Dette innebærer at et AS, i motsetning til en kommune, kan gå konkurs. Dette vil bl.a. innebære at lånevilkårene for et AS vil være dårligere enn for en kommune. AS-formen må brukes når

andre enn kommuner skal delta, eller når kommunen ønsker reell ansvarsbegrensning. Ved valg av denne selskapsformen vil den politiske innflytelsen være svakere enn i et IKS. Selskapets eiere rår ikke fritt over selskapets inntekter og formue. Innsynet fra offentligheten vil også være svakere enn i et IKS eller KF. Endringer av offentlighetsloven vil imidlertid innebære økt åpenhet.

En aksjonær har rettigheter i et AS avhengig av hvor stor andel av selskapet vedkommende eier. For kommunen er det viktig at eierandelen er tilpasset kommunens formål med eierskapet. Dersom kommunen har strategiske målsetninger for eierskapet, bør kommunen ha kontroll med selskapet ved å eie 50 % eller mer av aksjene alene eller sammen med andre strategiske partnere. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på den dobbeltrolle som kan oppstå ved at det offentlige er eier og samtidig myndighetsorgan. Det er viktig at disse to rollene skilles klart slik at det ikke kan stilles spørsmål om favorisering, særbehandling eller lignende.

Siden aksjeeierne ikke hefter for selskapets forpliktelser, setter aksjeloven begrensninger til hvor stort utbytte eierne kan ta ut. Reglene er utformet med tanke på at selskapet skal ha en "forsvarlig" egenkapital. Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse anbefaler at aksjeselskaper utarbeider en utbyttepolitikk, tilpasset selskapets mål, strategi og risikoprofil. Vanligvis ønsker en investor å ta ut utbytte fra et AS. Dette er ikke alltid tilfelle for kommunale eiere. Vedtektene kan sette begrensninger på bruk av overskudd og utdeling av midler, dersom eierne ønsker dette.

1.3.6 Stiftelser

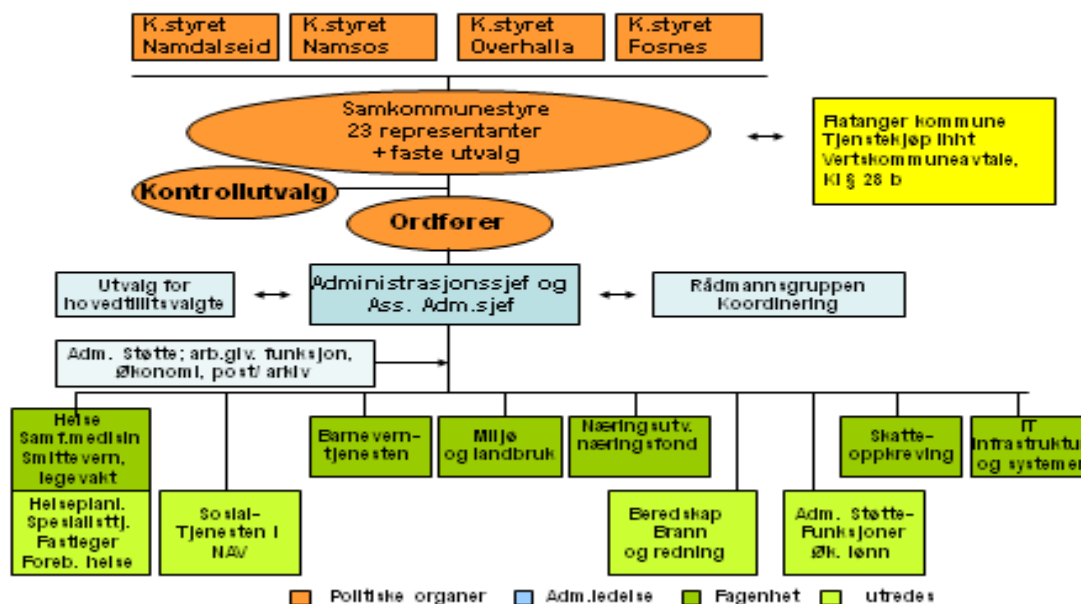
Kommuner og fylkeskommuner står fritt til å etablere stiftelser (Stiftelsesloven av 2001). Oppretterne (kommunen) står fritt til å fastsette formålet, og stiftelsen er et selvstendig rettssubjekt. Stiftelser har til forskjell fra selskapene (IKS og AS), ingen eiere. Verken oppretteren eller andre kan med grunnlag i eiendomsretten utøve styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd.

Etter at kommunen har skutt penger inn i stiftelsen (som stifter), vil den ikke ha innflytelse på hvordan stiftelsen disponerer midlene. Dette må derfor sikres gjennom vedtektene og formulering av stiftelsens formål. Med formål i forbindelse med en stiftelse menes i alminnelighet "det stiftelsens penger skal brukes til". Men det kan også menes at selve virksomheten har en egen verdi, eller skal skaffe et overskudd gjennom sin virksomhet. Eierne kan imidlertid få betydelig innflytelse på stiftelsen ved å etablere andre organer som kan tilleggsoppgaver og myndighet som beskrevet i § 36 i stiftelsesloven, herunder blant annet å føre tilsyn med stiftelsens virksomhet.

1.3.7 Samkommunemodell

Eksempel fra Midtre Namdal samkommune:

Midtre Namdal samkommune



Kommuneloven fikk 1. juli 2012 et nytt kapittel 5 B om en ny interkommunal samarbeidsmodell – samkommunemodellen. De nye bestemmelsene er tatt inn i §§ 28-2 a til 28-2 v.

Kommuneloven § 28-2 b om overføring av myndighet til samkommunen inneholder en ny generell bestemmelse som åpner for å overføre enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret selv eller andre kommunale organer, til samkommunen. Samkommunemodellen kan i likhet med vertskommunemodellen benyttes til ethvert samarbeid, med mindre den enkelte særlov avskjærer det.

Samkommunen er et eget rettssubjekt, og ikke en del av deltakerkommunenes virksomhet. Samkommunens øverste organ er samkommunestyret som blir valgt av og blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene. Hver kommune skal ha minst tre representanter i samkommunestyret. Samkommunestyret kan opprette underliggende folkevalgte organer. Samkommunen skal videre ha egen administrasjonssjef og egne ansatte.

Samarbeid i form av en samkommune innebærer at deltakerkommunene overfører oppgaver og avgjørelsesmyndighet til samkommunen. Loven legger ingen begrensninger på hvilke typer oppgaver og hvilken myndighet som kan overføres fra deltakerkommunene til samkommunen.

Deltakerkommunene har ingen instruksjons- eller omgjøringsrett overfor vedtak som treffes i samkommunen. Det er samkommunen selv som vil være rettslig ansvarlig for sine faktiske handlinger og vedtak.

Samarbeidet skal bygge på en samarbeidsavtale. Loven stiller nærmere krav til hva en slik avtale som et minimum skal inneholde. Avtalen kan også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske.

Samkommunen blir indirekte finansiert av deltakerkommunene

1.4 Motiver for samarbeids og selskapsdannelse

Denne eiermeldingen tar utgangspunkt i en alminnelig antakelse om at når kommunene går inn som medeiere eller deltakere så gjør kommunene dette for å oppnå noe.

Nedenfor kategoriseres motivene eller formålene med samarbeidet i tre grupper. Formålet med inndelingen er å bidra til å sortere aktuelle samarbeidsformer i forhold til de ulike motivene og målsetning for samarbeidet.

1.4.1 Finansielt motivert

Dersom hovedformålet med eierskapet er å oppnå økonomiske resultater, defineres eierskapene som finansielt. De aktuelle selskapsformene er interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (A/S).

Finansielt formål betyr ikke at eierne har en kortsiktig horisont på sitt eierskap eller at eierne ønsker å selge aksjene i selskapet. Finansielt formål er naturlig for selskaper som er forretningsmessig orientert og hvor bedriftsøkonomiske lønnsomhetskriterier ligger til grunn for selskapenes arbeid. Avkastningsmålene for hvert enkelt selskap bør fastsettes ut fra selskapsesifikke forhold.

Eierskap med et finansielt motiv vil ofte innebære en økonomisk risiko, og finansielt eierskap bør organiseres i aksjeselskap.

Tilsvarende gjelder dersom selskapet skal ta risiko og operere i et marked. I slike tilfeller bør det etableres et selskap med begrenset ansvar.

1.4.2 Effektivisering

Dersom selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi, kan både ulike vertskommunesamarbeid, interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 (IS) og interkommunale selskap (IKS) være hensiktsmessige selskapsformer.

Kommuneloven gir anvisning på to alternative former for vertskommunesamarbeid. I det administrative vertskommunesamarbeidet innebærer at en av kommunene overtar det organisatoriske ansvaret for virksomheten, mens de andre kommunene som deltar kjøper tjenester på kontrakt av vertskommunen. Vertskommunen har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Og vertskommunens politiske ledelse styrer virksomheten i hovedsak som en ordinær enhet, dog slik at en har mindre handlingsrom med tanke på redusere volum og kvalitet på tjenesteproduksjonen, i og med at det skal leveres tjenester etter kontrakt.

Aspektet demokratisk kontroll med virksomhet organisert som administrativt vertskommunesamarbeid, vil være ulikt for vertskommunen og de kommunene som kun er kjøpere av tjenesten. I vertskommunene har kommunestyret/hovedutvalgene fortløpende full instruksjonsrett etter de ordinære linjene til administrasjonene via rådmannen. For kommuner som kun er kjøpere må den demokratiske kontrollen i hovedsak foregå på forhånd ved kontraktsinngåelsen med vertskommunen. Foruten å benytte ordinære misligholdsbeføyelser, vil kjøperkommunens mulighet til å påvirke produksjonen av tjenesten i kontraktperioden være begrenset. Overordnet kommunikasjonen mellom deltakerne i denne type samarbeid ivaretas ofte i generelle fora på ordfører- eller rådmannsnivå. Videre etableres det regelmessig

rådgivende organ i administrative vertskommunesamarbeid, typisk er det for den interkommunale legevakten, voksenopplæringen og barnevernsvakten er det opprettet rådgivende organ.

Dersom deltakerkommunene har som grunnholdning at vertskommunen vil ivareta driftsoppgavene tilfredsstillende vil et administrativt vertskommunesamarbeid være mest hensiktsmessig. Dersom det er viktig for deltakerkommunene å sikre direkte kontroll over driften kan et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd eller en virksomhet med eget styre etter Kl § 27 være en hensiktsmessig løsning. Her delegerer deltakerkommunene myndighet til nemnda eller styret til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning.

Likeledes framstår det som mest hensiktsmessig å benytte vertskommune samarbeid, dersom formålet med deltakelsen er å anskaffe ”hyllevarer - tjenester” som enkelt kan beskrives i kontrakt eller motsatt, meget spesialiserte tjenester kommunen blir pålagt å yte gjennom deltakelse i samarbeid (krisesenter, voldtektsmottak, og lignende).

1.4.3 Politisk motivert

Der selskapet eller samarbeidet skal yte tjenester til eierne i egenregi kan både vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap være hensiktsmessige former. En grei tommelfingerregel er at jo større politisk betydning en virksomhet har, desto større bør den politiske innflytelsen være. Organisering i interkommunalt selskap og vertskommunesamarbeid med nemnd framstår som de samarbeidsformene som gir størst politisk innflytelse.

Ved utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter vil konkurranseregelverket som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen legge føringer for valg av selskapsform og drift.

Regionalpolitisk posisjonering kan videre være et sentralt motiv ved etablering av selskap eller samarbeid. Dette er selskapsdannelser som er motivert og begrunnet i at det styrker regionens muligheter og posisjon til å gjennomføre oppgaver i forhold til andre regioner og nasjonalt, eksempelvis Øvre Romerike Utvikling (ØRU).

Oversikt over eksisterende samarbeid på Øvre Romerike.

AKSJESELSKAP (AS), hjemmel Asl §1-1.		
Type selskap og formål	Eierkommuner	Styringsform og styringsorganer
<p><u>Øvre Romerike</u> <u>Industriservice AS (ØRI)</u></p> <p><i>Formål:</i> Sysselsetting av yrkesvalghemmede/uføretrygdede.</p>	<p>Ullensaker 33 % (tilsvarer 20 aksjer), Nannestad 33% Eidsvoll 33%</p>	<p>I generalforsamlingen møter de tre ordførerne. Styret har 8 medlemmer. Hver kommune utpeker to styrerepresentanter med personlige vara. Generalforsamlingen velger leder og nestleder blant disse. I tillegg er det to representanter valgt av de ansatte. En fra arbeidslederne og en fra deltakerne.</p>
<p><u>Orbit arena</u></p> <p><i>Formål:</i> Attførings bedrift, tilbyr eierkommunene tjenester innen avklaring, arbeidstrening og formidling.</p>	<p>Ullensaker 26,37% Eidsvoll 25,87% Akershus Fylkeskommune 16,91% Nannestad 12,17% Hurdal 4,06% DnB NOR: 10,14%, Resten eier mindre enn 1%: Bank ASA, Eidsvoll kommunale fagforening, Gardermoen Rotaryklubb FLT, Gardermoen102, Eidsvoll Verk, Sagarbeiderforening, Nycomed Pharma A/S, Eidsvoll Fagforening avd. 154, Lions Club Eidsvoll, Eidsvoll Rotary Club, Moelven Eidsvoll, Eidsvoll Pulverlakk AS, Mathiesen-Eidsvoll Værk AS, Øvre Romerike Sagarbeiderforening, Norsk Kjemisk Industrierbeiderforening, Eidsvoll Trearbeiderforening.</p>	<p>Bedriften har generalforsamling i juni hvert år. Styret velges av generalforsamlingen og består av 8 medlemmer: 1 utpekt av hver kommune, 1 fra fylkeskommune, 1 fritt valgt styremedlem og 2 ansatte valgte styremedlemmer</p>

INTERKOMMUNALE SELSKAP (IKS), hjemmel: inntektsloven §1.

Type selskap og formål	Eierkommuner	Styringsform og styringsorganer
<p><u>Digitale Gardermoen IKS</u></p> <p><i>Formål:</i> Ivareta eierkommunens oppgaver knyttet til drift, service og utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi.</p>	<p>Eidsvoll 23,8%, Gjerdrum 6,4%, Hurdal 3,5%, Nannestad 12,8%, Nes 23,4%, Ullensaker 30,1%</p>	<p>Eierolle forvaltes gjennom representantskapet (tilsvarende generalforsamling) som består av kommunenes ordførere.</p>
<p><u>Romerike Revisjonsdistrikt IKS</u></p> <p><i>Formål:</i> Sørge for løpende kontroll med at forvaltningen i deltakende kommunene er i samsvar med de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for revisjon i kommunene. Forberede saker til kontrollutvalgene. Tilby revisjonstjenester til interkommunale selskap og virksomheter, kommunale og fylkeskommunale aksjeselskap.</p>		
<p><u>ØRAS avfallsselskap</u></p> <p><i>Formål:</i> Innsamling og behandling av husholdningsavfallet i eierkommunene, utvikle en enhetlig praksis innen avfallsrelaterte funksjoner i eierkommunene, kjøp og salg av varer og tjenester som knytter seg til innsamling, transport, behandling og omsetning av avfallsprodukter og det som står i forbindelse med dette, alene eller sammen med andre. (Selskapets vedtekter er under revisjon. Endringene består i hovedsak i å avgrense selskapets formål til behandling av husholdningsavfall.)</p>	<p>Som beskrevet i selskapsavtalen hefter de enkelte eierkommunene med hele sin formue for ØRAS samlede forpliktelser i forhold til folketallet pr 31.12. foregående år i henhold til statistikk fra SSB. Kommunenes eierandel er fordelt tilsvarende:</p> <p>Eidsvoll 33 % Hurdal 4 % Nannestad 18 % Ullensaker 45 %</p>	<p>Styret består av 5 medlemmer (1 representant fra hver kommune og 1 ansattes representant) med tilhørende varamedlemmer. Representantskapet utgjør 16 medlemmer med tilhørende varamedlemmer.</p> <p>Ullensaker kommune er presentert med 5 medlemmer, Eidsvoll kommune – med 4 medlemmer, Hurdal kommune – med 3 medlemmer, Nannestad kommune – med 4 medlemmer.</p>

INTERKOMMUNALE SELSKAP (IKS), hjemmel: inntakselv §1.

Type selskap og formål	Eierkommuner	Styringsform og styringsorganer
<p><u>Øvre Romerike Brann og Redning IKS (ØRB)</u></p> <p><i>Formål:</i> Ivareta deltakernes oppgaver knyttet til drift av brannvesen</p>	<p>Øvre Romerike brann- og redningsvesen IKS (ØRB) er et interkommunalt selskap eiet av Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Nes, Gjerdrum og Nannestad kommuner. ØRB har ansvar for brann, forebyggende og feier tjenestene i de seks eierkommunene.</p>	<p>Representantskapets sammensetning Selskapets øverste organ er representantskapet. De seks eierkommunenes ordførere utgjør representantskapet, med varaordfører som personlig vararepresentant.</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Eidsvoll: (2 stemmer) <input type="checkbox"/> Gjerdrum: (1 stemme) <input type="checkbox"/> Hurdal: (1 stemme) <input type="checkbox"/> Nannestad: (1 stemme) <input type="checkbox"/> Nes: (2 stemmer) <input type="checkbox"/> Ullensaker: (2 stemmer) <p>Representantskapet er beslutningsdyktig når minst 2/3 av stemmene er til stede. Ved stemmelikhet vil leders stemmegivning være avgjørende. Representantskapets leder og nestleder velges av og blant representantene.</p> <p>Styret velges av representantskapet og består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer og det antall medlemmer fra de ansattes organisasjoner som følger av lov om interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr 6.</p>
<p><u>Romerike krisesenter</u></p>	<p>Romerike krisesenter IKS er et interkommunalt selskap som dekker de 14 Romerikskommunene: Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Ullensaker, Gjerdrum, Nes, Aurskog-Høland, Fet, Sørumsdal, Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal og deler av Enebakk.</p>	<p>Representantskapet er senterets øverste organ. Hver kommune har en representant med varamedlem i representantskapet.</p>

INTERKOMMUNALT SAMARBEID, hjemmel koml §27.

Type selskap og formål	Eierkommuner	Styringsform og styringsorganer
<p><u>ØRU</u> Status: eget rettssubjekt.</p> <p><i>Formål:</i> Samarbeidsorgan for deltakerkommunene</p>	<p>Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker</p>	<p>Etter vedtektene er ordfører kommunens representant i samarbeidet.</p>
<p><u>Innkjøpstjeneste (Del av under ØRU)</u></p> <p><i>Formål:</i> Gjennom et forpliktende samarbeid skal kommunene så langt det er praktisk mulig søke samarbeid ved inngåelse av innkjøpsavtaler for varer og tjenester.</p>	<p>Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker</p>	<p>Rådmannsforum er faglig ansvarlig for ØRIK, mens det administrative ansvar ivaretas av ØRU.</p>
<p><u>Arbeidsgiverkontroll (AØR)</u> Status: ikke eget rettssubjekt. Disposisjoner gjennom Eidsvoll kommune.</p> <p><i>Formål:</i> På vegne av skatteoppkreverne i deltakende kommuner å sørge for gjennomføring av de oppgaver som fremgår av skattebetalingsloven § 47, folketrygdeloven kap 17 og instruks for skatteoppkreve kap 4 og vedtak i kontrollenhetens styre.</p>	<p>Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker</p>	<p>Enheten ledes av et styre bestående av skatteoppkreverne i deltakerkommunene med valgt leder og nestleder. Hver kommune er presentert med 1 medlem i styre.</p>

VERTSKOMMUNEMODELLEN, hjemmel: koml § 28a

Type selskap og formål	Eierkommuner	Styringsform og styringsorganer
<p><u>Barnevernvakt (Romerike Politikammer)</u></p> <p><i>Formål:</i> Være barneverntjeneste utenfor ordinær kontortid.</p>	<p><i>Vertskommune:</i> Lørenskog.</p> <p><i>Mottakerkommune:</i> Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker, SNR-Skedsmo.</p>	<p>Det løpende samarbeidet mellom brukerkommunene og politiet ivaretas gjennom to ulike møtefora: - <i>kontaktutvalg</i> - 9 medlemmer, fordelt på 3 politisk valgte representanter, 2 representanter fra kommunenes administrasjon, 2 representanter fra Romerike politidistrikt, sosialsjef v/ Lørenskog kommune, leder av barnevernvakten - <i>samarbeidsutvalg</i> - leder for barnevernvakten, sosialsjef, leder /nestleder for barneverntjenesten i hver kommune, leder for operative tjenester</p>
<p><u>Voksenopplæring Øvre Romerike (VOØR)</u></p> <p><i>Formål:</i> Tilby norsk opplæring for innvandrere, ivareta deltakende kommuners plikter etter introduksjonsloven og opplæringslovas bestemmelser og grunnskoleopplæring for voksne.</p>	<p><i>Vertskommune:</i> Ullensaker</p> <p><i>Mottakerkommune:</i> Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes, Ullensaker.</p>	<p>Kl §28-1b</p>
<p><u>Overgrepsmottaket Oslo</u></p> <p><i>Formål:</i> Primært for personer som er bosatt i Oslo, eller i situasjoner der overgrepet fant sted i Oslo. Fra 1/03-09 inkluderer tilbudet også kommunene på Romerike. Deltakende kommuner betaler i forhold til folketall.</p>	<p><i>Vertskommune:</i> Oslo</p> <p><i>Mottakerkommune:</i> Alle kommuner på Romerike.</p>	<p>Styre består av 7 medlemmer, 2 av dem er politikere, resten – fagkyndige.</p>
<p><u>Byggesakskontroll</u></p> <p><i>Formål</i> Felles kontor for utførelse av tilsynsoppgaver etter plan og bygningsloven:</p>	<p><i>Vertskommune:</i> Ullensaker</p> <p><i>Mottakerkommune:</i> Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad</p>	<p>Kl §28-1b</p>

VERTSKOMMUNEMODELLEN, hjemmel: koml § 28a

Type selskap og formål	Eierkommuner	Styringsform og styringsorganer
<p><u>Jessheim interkommunale legevakt</u></p> <p><i>Formål:</i> yte hjelp ved akutt skade og sykdom kveld, natt, helg og høytid.</p>	<p><i>Vertskommune:</i> Ullensaker</p> <p><i>Mottakerkommune:</i> Gjerdrum, Nannestad. Hurdal</p>	<p>K1 §28-1b</p>
<p><u>Miljørettet helsevern</u></p> <p><i>Formål:</i> Felles ressurs i for å ivareta ØRU-kommunenes ansvar for miljørettet helsevern.</p>	<p><i>Vertskommune:</i> Nannestad</p> <p><i>Mottakerkommuner:</i> Eidsvoll Gjerdrum Hurdal Nes Ullensaker</p>	<p>K1 §28-1b</p>

Samarbeid etter kommuneloven § 27

Innledning

Et samarbeid etter kommuneloven § 27 er lite regulert i loven, og det er i stor grad opp til deltakerkommunene hvordan de vil organisere det.

Samarbeidet kjennetegnes ved at det er organisert med et eget styre, og at styret gjennom vedtekten er tildelt en viss selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Offentlig myndighetsutøvelse kan allikevel ikke utføres eller delegeres til et slikt samarbeid.

Vedtektene danner grunnlag for styrets arbeid

Kommuneloven § 27 fastsetter at kommunestyret må fatte vedtak om å opprette et styre som skal løse felles oppgaver for deltakerkommunene. Det kan være enten to eller flere kommuner i et slikt samarbeid, men private kan ikke være en del av samarbeidet. Kommunestyret kan også vedta at styret skal gis en myndighet til å treffe avgjørelser som gjelder virksomhetens drift og organisering. Det vil naturlig være vedtektene til samarbeidet som beskriver samarbeidet og hva slags myndighet det har.

Vedtekten må inneholde bestemmelser om:

- styrets sammensetning og hvordan det utpekes
- området for styrets virksomhet
- hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten
- hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser (om samarbeidet er eget rettssubjekt eller ikke)
- uttrede fra eller oppløsning av samarbeidet

Ved uttrede av samarbeidet gjelder kommuneloven § 27, 3. ledd, dersom ikke annet er bestemt i vedtekten.

Dersom vedtekten skal endres på noen av disse punktene, må kommunestyret i den enkelte deltakerkommune vedta dette selv.

Nærmere om vedtektens innhold

Vedtekten er selve grunnlaget for samarbeidet. Alle forhold av betydning for samarbeidet bør derfor reguleres i vedtekten. De lovfestede kravene i kommuneloven § 27 utgjør bare det som må tas inn i avtalen. Deltakerkommunene står fritt til å regulere også andre forhold enn det som følger av loven. Det kan for eksempel være aktuelt å ta inn vedtekten nærmere bestemmelser om:

- Formålet med samarbeidet
- Hvor samarbeidet skal holde til (lokalisering)
- De økonomiske forpliktelsene ved samarbeidet
- Styrets sammensetning
- Styrets oppgaver, avgjørelser og møter
- Daglig leder, der dette er aktuelt
- Uttreden, oppløsning

Forslag til mal

1. Partene samarbeidet
2. Rettslig status (eget rettssubjekt eller ikke)
3. Formål
4. Hvor samarbeidet skal holde til (lokalisering)
5. Styrets sammensetning og hvordan det utpekes
 - a. Fastsetting av godtgjørelse til styret
6. Styrets oppgaver og myndighet
7. Styrets møter
8. Daglig ledelse
9. Økonomiske forpliktelser
 - a. Hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten
 - b. Hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne
10. Endring av vedtekten
11. Uttreden og oppløsning
12. Ikrafttredelse

Samarbeid etter kommuneloven § 28 - vertskommunesamarbeid

Innledning

Prosessen med å inngå et vertskommunesamarbeid består av to elementer. For det første må kommunene inngå en avtale om vertskommunesamarbeid. Denne avtalen må vedtas av kommunestyret selv. Deretter må deltakerkommunene gjøre et eget vedtak om hvilken kompetanse som skal delegeres til vertskommunen. I et administrativt vertskommunesamarbeid skjer delegeringen ved at kommunestyret i samarbeidskommunen selv gir administrasjonssjefen instruks om å delegere sin kompetanse til å treffe vedtak i enkeltsaker til administrasjonssjefen i vertskommunen på de områder det skal samarbeides om. I et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffer kommunestyrene i deltakerkommunene selv vedtak om å delegere kompetansen til nemnda på de områder avtalen skal omfatte.

Avtalen som grunnlag for samarbeidet

Til grunn for vertskommunesamarbeidet skal det foreligge en skriftlig samarbeidsavtale. Kommuneloven § 28 e fastsetter nærmere krav til hva en slik avtale skal inneholde. Avtalen må som et minimum inneholde bestemmelser om:

- Deltakere og hvem som er vertskommune
- Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som legges til vertskommunen
- Tidspunktet for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet
- Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
- Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
- Nærmere regler for uttrede og avvikling av samarbeidet
- Annet som etter lov krever avtale.

I et vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltaker.

Dersom avtalen skal endres på noen av disse punktene, må kommunestyret i den enkelte deltakerkommune vedta dette selv.

Nærmere om avtalens innhold

Avtalen er selve grunnlaget for samarbeidet. Alle forhold av betydning for samarbeidet bør derfor reguleres i avtalen. De lovfestede kravene i kommuneloven § 28 e utgjør bare det som må tas inn i avtalen. Kommunene står fritt til å regulere også andre forhold enn det som følger av loven. Det kan for eksempel være aktuelt å ta inn avtalen nærmere bestemmelser om:

- Sammensetningen og rollen til samarbeidsrådet i administrative vertskommunesamarbeid
- Informasjon til innbyggerne.
- Hvordan tjenestene skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne i samarbeidskommunene, for eksempel ved å ha kontorer eller kontordager i kommunene
- Innsynsrett for samarbeidskommunene i vertskommunens virksomhet.
- Informasjon til deltakerne om mottatt klager, tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner mv.

Det er bare endringer i avtalen som gjelder forhold som omtales i kommuneloven § 28 e, som må vedtas av kommunestyrene selv. Kommunestyrene kan på ordinær måte delegere til andre,

for eksempel den felles nemnda eller administrasjonssjefene i deltakerkommunene, å utforme eller endre andre bestemmelser i avtalen, noe som vil kunne bidra til å gjøre samarbeidet mest mulig smidig. Dette kan for eksempel være å utarbeide retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene.

Orientering til fylkesmannen

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om samarbeidet ved å sende kopi av samarbeidsavtalen til fylkesmannen. Dette har sammenheng med fylkesmannens funksjon som klage-, tilsyns- og lovlighetskontrollinstans.

Avtalemal

Administrativt Kl §28-1b	Med nemnd Kl §28-1c
Partene samarbeidet (samarbeidskommuner) Vertskommune	Partene samarbeidet (samarbeidskommuner) Vertskommune
Formål	Formål
Virkeområde Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som legges til vertskommunen	Virkeområde Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som legges til nemnden
Vertskommunens plikter	Vertskommunens plikter
Samarbeidskommunens plikter	Samarbeidskommunens plikter
Samarbeidsråd	Nemndas sammensetning
Økonomi	Økonomi
Instruks fra samarbeidskommuner	Instruks fra samarbeidskommuner
Rapportering <ul style="list-style-type: none"> Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen 	Rapportering <ul style="list-style-type: none"> Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
Avtalens varighet	Avtalens varighet
Oppsigelse	Oppsigelse
Mislighold	Mislighold
Endring av avtalen	Endring av avtalen
Tvister	Tvister
Ikrafttredelse Tidspunktet for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet	Ikrafttredelse Tidspunktet for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet