

# Eierskap - skal tjenesten ut i kommunalt aksjeselskap, kommunalt foretak eller være i eget hus?

**Veldig mange kommunale administrasjoner kommer borti dette spørsmålet en eller annen gang. Gjerne spørsmål fra en politiker, for det er jo dem som kanskje har tanker om at gresset er grønnere på andre siden. Eller fra en frustrert kommunedirektør som ikke får løst et problem fort nok.**

Hva bør du gjøre om kommunen får dette spørsmålet?

Det er ingen enkel to streker under svaret, men i denne artikkelen skal vi ta opp en del vurderinger dere bør gjøre dere. Dette er på generelt grunnlag, og vil avhenge av hva slags kommunal oppgave som det er snakk om. I artikkelen er vi ikke innom alle problemstillingene.

Ved å ha en tjenester i eget hus, får kommunen stordriftsfordeler på en del utgifter som finansieres på makronivå, og som ikke belaster enhetene sine budsjett. Ved å ha det i eget selskap om det er kommunalt foretak, eller aksjeselskap, vil disse utgiftene bli synliggjort på en annen måte.

Det er utgifter som eksempelvis:

- Styre som skal ha honorar (gjelder om det er foretak eller AS)
- Hvis det ikke har vært daglig leder, må det ansettes
- Økonomisystem
- Lønnssystem
- Arkivsystem
- IT
- Kommunikasjon/markedsføring
- Revisjon
- Merkantile personale innen økonomi, regnskap, personal og så videre
- Avdrag og renter på lån
- Avskrivninger

Det kan være utgifter som føres på en enhet, og hvor inntektene kommer på en annen plass. For eksempel kommunale utleieboliger, hvor forvaltning, drift og vedlikehold føres på driftsavdelingen til kommunen, leieinntekter kommer en annen plass. Ikke minst renter og avdrag på lån samt avskrivninger føres på fellesområdet. Samme eksemplet kan vises til en sykehjemsplass. Det kan gjøre det utfordrende å se helhetlig på drifta siden det blir fragmentert.

For det første, hva er et kommunalt foretak og aksjeselskap?

## KOMMUNALT FORETAK (KF)

Et kommunalt foretak (KF) er utskilt ledelses- og personalmessig, og fysisk fra kommunen. Et kommunalt foretak er ikke eget rettssubjekt og kommunen vil fortsatt hefte for foretakets forpliktelser. Foretaket er direkte underlagt kommunestyret som velger styre, fastsetter vedtekter og budsjett for foretaket. I vedtektene skal det fastsettes bestemmelser om foretakets formål, forretningskontor, og antall styremedlemmer. Lovens krav er et minimum, og det er ikke noe i veien for at det fastsettes mer detaljerte vedtekter. Foretaket skal ha et styre som blant annet har kompetanse i forhold til kjernedriften i foretaket.

Styret har mulighet til å ta alle avgjørelser i alle saker som angår foretaket, og dets virksomhet. Det er dem som er foretakets ansikt utad. Styret har også mulighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å

treffe avgjørelser i personalsaker. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Kommunedirektøren har ingen fullmakter ovenfor et kommunalt foretak. Kommunedirektøren kan ikke instruere foretaket, og kan kun skrive notat som legges ved saker vedtatt av styret, og skal opp til kommunestyret.

Et kommunalt foretak brukes til områder hvor det er litt mer forretningsmessig preg.

## AKSJESKAP

Aksjeselskap er en rettslig og økonomisk selvstendig enhet, adskilt fra kommunen. Et viktig kjennetegn ved organisasjonsformen er eiernes begrensede økonomiske ansvar. Eierne er ikke ansvarlige for selskapets forpliktelser, utover innskutt egenkapital. Dette innebærer at AS, i motsetning til en kommune, kan gå konkurs. Dette vil blant annet innebære at lånevilkårene for et AS ofte vil være dårligere enn for en kommune. Aksjeselskapsformen må velges når andre aktører enn kommuner skal delta, eller når kommunen ønsker reell ansvarsbegrensning. Ved valg av denne selskapsformen vil den politiske innflytelsen være svakere enn i andre organisasjonsformer (forvaltningsmodell, KF, IKS), og vil begrense seg inn til valg av styre.

Hvilke kommunale oppgaver som passer til denne organisasjonsformen, vil være oppgaver som er i markedet med andre aktører. Det kan eksempelvis være



utvikling av næringseiendommer eller renovasjonsselskaper som skiller behandling av bedriftsavfall.

## FORVALTNINGSMODELL/ ETATSMODELLEN

Etatsmodellen eller forvaltningsmodellen innebærer at en aktivitet er underlagt kommunedirektørens instruksjonsmyndighet. Dette gir grunnlag for en sterk og direkte politisk styring, og er den mest brukte modellen i landets kommuner. Organiseringen er underlagt kommuneloven og rapportering skjer via tjenestevei til kommunedirektør. Nærhet til kommunedirektøren og politisk ledelse er en vesentlig

fordel med denne modellen.

Drifts- og investeringsbudsjett fastsettes av kommunestyret gjennom vedtak av kommunens økonomiplan. Det påløpes ikke kostnader til styre, revisjon og øvrige driftskostnader som allerede er finansiert i stabsfunksjoner.

Denne organisasjonsmodellen passer godt på virksomheter som i stor grad er satt til å ivareta et samfunnsansvar, og passer mindre godt på virksomheter som i større grad har et forretningsmessig preg.

## STIFTELSE

Stiftelser er selveiende, og kommunen har ingen beslutningsmyndighet annet enn

valg av styremedlemmer om kommunen er stifter. Det har historisk sett vært etablert stiftelser innen ulike kommunale oppgaver, og hovedsakelig boligstiftelser.

Boligstiftelse er noe mange kommuner etablerte fra 1970-tallet og frem til 90-tallet for å oppnå bedre lånevilkår. Formålet var utleie av boliger til vanskeligstilte. Boligene ble enten overført fra kommunen til stiftelsen, eller finansiert med låneopptak.

Stiftelsesloven kapittel 6A gir kommuner midlertidig mulighet til å oppheve boligstiftelser som er opprettet av kommuner og tilbakeføre boliger til kommunen.

Hvordan dette skal gjøres, kan du lese

notatet til GKRS datert 20.06.24<sup>1</sup>. Siste frist for vedtak om opphevelse, må være fattet av kommunen innen 31.12.2028. Ved å overføre hele porteføljen til der hvor resten av kommunens boliger er plassert, kan det gi bedre synergier for å tenke helhetlig over porteføljen, og kunne seg etter hva leietakere har behov. Kommunestyret har lite påvirkningskraft til denne organisasjonsformen fordi den er selveid. Eneste mulighet er å kunne velge styremedlemmer hvis kommunen er stifter.

## INTERKOMMUNALE SELSKAPER

Interkommunale selskaper opprettes typisk når flere kommuner går sammen om å løse en tjeneste, for eksempel avfallshåndtering. Representantskapet er øverste myndighet for selskapet. Denne organisasjonsformen reguleres i IKS-loven<sup>2</sup>.

Det kan være tjenester som bibliotek, kino, renovasjon og så videre.

## UTREDNING AV FORDELER OG ULEMPER MED ULIKE ORGANISASJONSFORMER

Før kommunestyret kan ta en beslutning, må administrasjonen gjøre en analyse av dagens situasjon sett opp mot alternativene.

Her er noen eksempler på spørsmål som kommunen bør se nærmere på:

- Hvordan er det organisert i dag? Er det fordelt på flere enheter, seksjoner eller fagområder?
- Hvordan er linjene opp til kommunestyret og hvilke resultat leveres på tjenestene?
- Er det andre kommuner involvert i eierskapet?
- Hva koster det å utføre tjenestene?
- Er det inntekter knyttet til caset? Hvor er de inntektsført idag?
- Er det lån (renter, avdrag og avskrivninger)?
- Er det en ny tjeneste, bør det gjøres vurderinger opp mot ulike organisasjonsformer
- Er tjenesten levert godt nok, eller over et minstenivå?
- Jobbes det effektivt, eller er det noe å hente på effektivisering?

Her kan man gjøre analyser opp mot kostra og andre sammenlignbare kommuner for å se hvordan kommunen ligger an.

## PERSONALMESSIGE BETRAKTNINGER

Der det er eksisterende tjeneste som

vurderes og det er ansatte, er det viktig å ha fokus på disse menneskene. Hver gang det settes i gang utredninger, vil det kunne generere usikkerhet og uroligheter. Det vil være spørsmål som «hva skjer med jobben min?», «Har jeg jobb etter dette?», «Hvilke oppgaver skal jeg gjøre når dette trer i kraft?».

Det er utrolig viktig med å ha god dialog med ansatte og deres tillitsvalgte med hvor dere er i prosessen, hva som skjer, milepælsplan, politiske vedtak og når en utredning skal være ferdig.

Hvis det er ansatte som blir flyttet over til et KF eller AS, må denne prosessen være godt forankret og dokumenteres.

Opprett gjerne egen arbeidsgruppe i prosessen med plan for informasjonsflyt og milepælsplan for utredningen.

## JURIDISKE BETRAKTNINGER

Her bør det sees på blant annet:

- Statsstøtteregelverket ved kjøp av varer og tjenester
- Merverdiavgift
- Skatteplikt
- Tjenesteavtale mellom partene om det skulle ende med KF eller AS (se kommunal regnskapsstandard nr 8 for operasjonell vs finansiell leieavtale)
- Aksjeloven
- Regnskapsloven
- Kommuneloven
- IKS-lov
- Lov om offentlige anskaffelser

## ØKONOMISKE BETRAKTNINGER

Avsnittet over om juridiske betraktninger, henger ofte sammen med økonomiske vurderinger i analysen.

Her bør kommunen se på:

- Behov for investeringer i fremtiden, og dermed hvordan investeringer skal finansieres. Dette kan påvirke rentekostnaden, og øke kostnaden om det ikke er i kommunal regi
- Føre dobbelt regnskap som er fordyrende element om det settes ut i eget selskap
- Kan få lengre avskrivningstid i AS og som vil fordele avdrag, men vil på andre siden få høyere rentekostnad på investering om ikke kommunen stiller med kommunal garanti. Kommunal garanti vil gi økt risiko til kommunen

## KONKLUSJON

Når kommunen har listet opp ulike fordeler og ulemper med de ulike organisasjonsformer som det er vedtatt å utrede opp mot hverandre, er det oversiktlig å lage en swot analyse hvor de ulike mulighetene listes opp mot hverandre som en konklusjon til styringsgruppa og kommunestyret som skal ta en beslutning.

Det bør være gjennomført en risikovurdering av prosessen som bør legges ved saken til politisk behandling. I tillegg til at saken skal sendes ut til høring til ansatte og tillitsvalgte, og hvor svarene legges ved saken.

Det skal sies at det ikke quickfix å sette ut en tjeneste i eget selskap om det er et kommunalt foretak eller aksjeselskap. Noen ganger kan en kommunal tjeneste som får spotlighten på seg ved en slik utredning, se seg om i eget hus, og dermed kunne gjøre besparelser og effektivisere drifta.

## AV MALIN PÅVE SOLBERG

daglig leder i Nord Forvaltning AS

<sup>1</sup> [https://www.gkrs.no/edokumenter/Notater/Notat-Opphevelse\\_av\\_kommunale\\_boligstiftelser\\_styrevedtatt\\_20240620.pdf](https://www.gkrs.no/edokumenter/Notater/Notat-Opphevelse_av_kommunale_boligstiftelser_styrevedtatt_20240620.pdf) 5

<sup>2</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>