

FRØYA KOMMUNE

KOMMUNESTYRET		Saksliste
Møtested: Kommunestyresalen, Frøya herredshus	Møtedato: 26.11.2020	Kl. 10:00

Tilleggssak

Medlemmene innkalles herved til overnevnte møte. Forfall må straks meldes til informasjonen, Tlf 72 46 32 00 eller til postmottak@froya.kommune.no
Varamedlemmer møter etter nærmere beskjed.

Sakliste:

Saksnr.	Arkivsaksnr. Innhold
135/20	20/2548 UTREDNING AV MULIGE ALTERNATIVE ORGANISERINGER AV TJENESTEOMRÅDET KULTUR OG IDRETT

Sistranda, 19.11.20

Kristin Furunes Strømskag
Ordfører

Siv-Tove Skarshaug
Sekretær

Saksdokumentene er lagt ut til offentlig ettersyn på følgende sted:

www.froya.kommune.no.

FRØYA KOMMUNE

Kommunestyret		Møtebok
Møtedato:	Arkivsaksnr:	Sak nr:
26.11.2020	20/2548	135/20
Saksbehandler:	Arkivkode:	Gradering:
Beathe Sandvik Meland	034 &20	

Saken skal behandles i følgende utvalg:		
53/20	Hovedutvalg for helse, omsorg, NAV, oppvekst og kultur	17.11.2020
279/20	Formannskapet	24.11.2020
135/20	Kommunestyret	26.11.2020

UTREDNING AV MULIGE ALTERNATIVE ORGANISERINGER AV TJENESTEOMRÅDET KULTUR OG IDRETT

Forslag til vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren nedsette en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiverrepresentanter, vernetjeneste og arbeidstakerrepresentanter, der det jobbes videre med alternativene som vist i saksfremlegget.

Kommunedirektøren bes fremme en ny politisk sak, basert på arbeidsgruppens anbefalinger som skal inneholde de forslag til vedtak som er nødvendige for iverksettelse av evt. ny/endret driftsform. Arbeidsgruppen skal legge en konkret handlingsplan med gevinstrealisering for jobben videre. Saken skal også omhandle økonomi. Totalt omfang for varig drift søkes løst innenfor dagens rammer.

Formannskapets innstilling vil bli ettersendt.

Behandling/vedtak i Hovedutvalg for helse, omsorg, NAV, oppvekst og kultur den 17.11.2020 sak 53/20

Vedtak:

Saken sendes til Formannskapet uten vedtak.

Enstemmig.

Forslag til vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren nedsette en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiverrepresentanter, vernetjeneste og arbeidstakerrepresentanter, der det jobbes videre med alternativene som vist i saksfremlegget.

Kommunedirektøren bes fremme en ny politisk sak, basert på arbeidsgruppens anbefalinger som skal inneholde de forslag til vedtak som er nødvendige for iverksettelse av evt. ny/endret driftsform. Arbeidsgruppen skal legge en konkret handlingsplan med gevinstrealisering for jobben videre. Saken skal også omhandle økonomi. Totalt omfang for varig drift søkes løst innenfor dagens rammer.

Vedlegg:

- Rapport fra arbeidsgruppen, utrede KF/AS
- Innspill fra ansatte i kultur og idrett

Saksopplysninger:

I forbindelse med FSK-sak 117/20 (30.04.20) Omstillingsutvalgets innstilling til nedtrekk i kommunens budsjetter som følge av budsjettvedtaket 2020 - 2024 ble det i punkt 4 vedtatt at:

«Det skal startes en utredning på alternativ organisering av kultur og idrett som også inkluderer kommunalt foretak (KF) og kommunalt eid aksjeselskap.»

Kommunedirektøren utnevnte assisterende kommunedirektør (leder) økonomisjef og næringsrådgiver (sekretær) i en arbeidsgruppe med følgende mandat:

«Å utrede mulige alternative organiseringer av tjenesteområdet Kultur og Idrett som også inkluderer kommunalt foretak og kommunalt eid aksjeselskap. Frøya storhall er også en del av utredningen.»

I tillegg fikk ansatte i Kultur og idrett i oppgave å se på alternativ organisering av tjenesteområdet der dette fortsetter videre som en del av kommunens virksomheter.

Kommunedirektøren har fått to dokumenter i denne saken, begge vedlagt;

1. Rapport fra arbeidsgruppen som jobber med utredning av mulighetene med kommunalt foretak eller kommunale AS. Arbeidsgruppen utfordret et eksternt part som på selvstendig grunnlag fikk i oppdrag å beskrive forskjellene mellom KF og AS i kommunal regi. Eksternt part har på eget grunnlag laget en anbefaling. Denne rapporten ligger som et vedlegg til arbeidsgruppens notat. Arbeidsgruppen har laget en anbefaling ut fra sitt mandat.
2. Kultur og idrett har kjørt en intern prosess for å se på hvordan virksomheten kan organiseres videre som en del av kommunens virksomheter. Ansatte har laget en anbefaling ut fra sitt mandat.

Vurdering:

I tråd med bestillingen har det kommet inn forslag på flere måter på hvordan Frøya kommune kan organisere kultur og idrett. De rapportene som ligger ved saken bereder grunnen godt for det videre arbeidet som kan skje innenfor kultur og idrett.

Alt. 1:

Arbeidsgruppen som har jobbet med utredning av KF /AS mener at ved å organisere kultur, idrett og kulturskole inn i et kommunalt foretak KF gir dette fagområdet mer selvstendighet. Dette med sine fordeler og ulemper som beskrevet i rapporten. En av fordelene er at området får nærmere kontakt med de folkevalgte, da KF skal via styret rapportere direkte til kommunestyret og ikke til kommunedirektøren. Å skille ut områder av kommunen som har stor andel av salg og billettinntekter, og i

noen tilfeller driver i et konkurranseutsatt felt, kan være fordelaktig for kommunen (prioritere andre oppgaver). En av ulempene vil i være at KF'et ikke vil være en del av kommunens øvrige tjenesteproduksjon, og det vil være litt vanskeligere å trekke på kommunens øvrige ressurser, hvis det skulle være nødvendig.

Alt 2:

Ansatte i kultur og idrett har selv kjørt en intern prosess for å se på alternative måter å fortsette driften i ren kommunal regi. Virksomheten presenterer et nytt forslag med fokus på økt samhandling på tvers av tjenestene, bedre ressursutnyttelse, bedre tjenestetilbud til innbyggerne og økt økonomisk kontroll. Denne modellen viser også en effektivisering ved at virksomhetsleder får helhetlig administrative oppgaver som igjen frigjør tid til ansatte med fokus på tjenesteproduksjon. Virksomheten går bort fra avdelingslederfunksjoner til direkte økt fokus på fag.

Veien videre:

I saken legges det opp til at kommunestyret ved hjelp av vedlagte alternativ/utredninger har et godt beslutningsgrunnlag for å gi kommunedirektøren en videre bestilling på hvilket oppdrag det skal jobbes videre med.

I fortsettelsen er det naturlig at de som blir berørt av saken; ansatte, vernetjeneste og tillitsvalgte er med i prosessen.

Etter valgt alternativ fremmer kommunedirektøren en politisk sak som skal inneholde de vedtak som er nødvendige for å gå inn i evt. ny drift. Her nevnes bla driftsform og økonomi.

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Beathe Sandvik Meland
Arkivsaksnr.: 20/2548

Arkiv: 034 &20

Saken skal behandles i følgende utvalg:

Formannskap
Kommunestyret

UTREDNING AV MULIGE ALTERNATIVE ORGANISERINGER AV TJENESTEOMRÅDET KULTUR OG IDRETT

Forslag til vedtak:

Kommunestyret ber kommunedirektøren nedsette en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiverrepresentanter, vernetjeneste og arbeidstakerrepresentanter, der det jobbes videre med alternativene som vist i saksfremlegget.

Kommunedirektøren bes fremme en ny politisk sak, basert på arbeidsgruppens anbefalinger som skal inneholde de forslag til vedtak som er nødvendige for iverksettelse av evt. ny/endret driftsform. Arbeidsgruppen skal legge en konkret handlingsplan med gevinstrealisering for jobben videre. Saken skal også omhandle økonomi. Totalt omfang for varig drift søkes løst innenfor dagens rammer.

Vedlegg:

- Rapport fra arbeidsgruppen, utrede KF/AS
- Innspill fra ansatte i kultur og idrett

Saksopplysninger:

I forbindelse med FSK-sak 117/20 (30.04.20) Omstillingsutvalgets innstilling til nedtrekk i kommunens budsjetter som følge av budsjettvedtaket 2020 - 2024 ble det i punkt 4 vedtatt at:

«Det skal startes en utredning på alternativ organisering av kultur og idrett som også inkluderer kommunalt foretak (KF) og kommunalt eid aksjeselskap.»

Kommunedirektøren utnevnte assisterende kommunedirektør (leder) økonomisjef og næringsrådgiver (sekretær) i en arbeidsgruppe med følgende mandat:

«Å utrede mulige alternative organiseringer av tjenesteområdet Kultur og Idrett som også inkluderer kommunalt foretak og kommunalt eid aksjeselskap. Frøya storhall er også en del av utredningen.»

I tillegg fikk ansatte i Kultur og idrett i oppgave å se på alternativ organisering av tjenesteområdet der dette fortsetter videre som en del av kommunens virksomheter.

Kommunedirektøren har fått to dokumenter i denne saken, begge vedlagt;

1. Rapport fra arbeidsgruppen som jobber med utredning av mulighetene med kommunalt foretak eller kommunale AS. Arbeidsgruppen utfordret et ekstern part som på selvstendig grunnlag fikk i oppdrag å beskrive forskjellene mellom KF og AS i kommunal regi. Ekstern part har på eget grunnlag laget en anbefaling. Denne rapporten ligger som et vedlegg til arbeidsgruppens notat. Arbeidsgruppen har laget en anbefaling ut fra sitt mandat.
2. Kultur og idrett har kjørt en intern prosess for å se på hvordan hvordan virksomheten kan organiseres videre som en del av kommunens virksomheter. Ansatte har laget en anbefaling ut fra sitt mandat.

Vurdering:

I tråd med bestillingen har det kommet inn forslag på flere måter på hvordan Frøya kommune kan organisere kultur og idrett. De rapportene som ligger ved saken bereder grunnen godt for det videre arbeidet som kan skje innenfor kultur og idrett.

Alt. 1:

Arbeidsgruppen som har jobbet med utredning av KF /AS mener at ved å organisere kultur, idrett og kulturskole inn i et kommunalt foretak KF gir dette fagområdet mer selstendighet. Dette med sine fordeler og ulemper som beskrevet i rapporten. En av fordelene er at området får nærmere kontakt med de folkevalgte, da KF skal via styret rapportere direkte til kommunestyret og ikke til kommunedirektøren. Å skille ut områder av kommunen som har stor andel av salg og billettinntekter, og i noen tilfeller driver i et konkurranseutsatt felt, kan være fordelaktig for kommunen (prioritere andre oppgaver). En av ulempene vil i være at KF'et ikke vil være en del av kommunens øvrige tjenesteproduksjon, og det vil være litt vanskeligere å trekke på kommunens øvrige ressurser, hvis det skulle være nødvendig.

Alt 2:

Ansatte i kultur og idrett har selv kjørt en intern prosess for å se på alternative måter å fortsette driften i ren kommunal regi. Virksomheten presenterer et nytt forslag med fokus på økt samhandling på tvers av tjenestene, bedre ressursutnyttelse, bedre tjenestetilbud til innbyggerne og økt økonomisk kontroll. Denne modellen viser også en effektivisering ved at virksomhetsleder får helhetlig administrative oppgaver som igjen frigjør tid til ansatte med fokus på tjenesteproduksjon. Virksomheten går bort fra avdelingslederfunksjoner til direkte økt fokus på fag.

Veien videre:

I saken legges det opp til at kommunestyret ved hjelp av vedlagte alternativ/utredninger har et godt beslutningsgrunnlag for å gi kommunedirektøren en videre bestilling på hvilket oppdrag det skal jobbes videre med.

I fortsettelsen er det naturlig at de som blir berørt av saken; ansatte, vernetjeneste og tillitsvalgte er med i prosessen.

Etter valgt alternativ fremmer kommunedirektøren en politisk sak som skal inneholde de vedtak som er nødvendige for å gå inn i evt. ny drift. Her nevnes bla driftsform og økonomi.



Kultur og idrett

Mulige alternative organiseringer av tjenesteområdet





Innhold

Oppdrag	3
Arbeidsgruppen	3
Tolking av oppdraget	3
Prosessplan	3
Kultursektoren - dagens organisering, ressurser	4
Kultur & Idrett - ressursbruken i 2019 (i 1000 kr)	5
Kommunale organisasjonsmodeller	5
Styringsmodell	6
God folkevalgt styring	6
FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET	7
INTERKOMMUNALT SAMARBEID (IKS)	8
KOMMUNALT AKSJESELSKAP (AS)	8
KOMMUNALT FORETAK (KF)	10
Lovgrunnlag	10
Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap	10
Kommunenes Sentralforbund (KS) vedr alternativ organisering av tjenesteproduksjon	12
Andre kommuners erfaringer med organisering i kultursektoren	13
Brekstad	13
Oppdal	13
Arbeidsgruppens vurderinger	14
Konsekvens for personell i et KF	14
Konsekvens for styringssignaler i et KF	14
Hvilke ansvarsområder egner seg som KF i Frøya kommune	14
Hele kultur og idrett eller deler?	15
Økonomiske konsekvenser	16
Arbeidsgruppens anbefaling etter oppdrag	16



Oppdrag

Å utrede mulige alternative organiseringer av tjenesteområdet *Kultur og Idrett* som også inkluderer kommunalt foretak og kommunalt eid aksjeselskap. Frøya storhall er også en del av utredningen.

Arbeidsgruppen

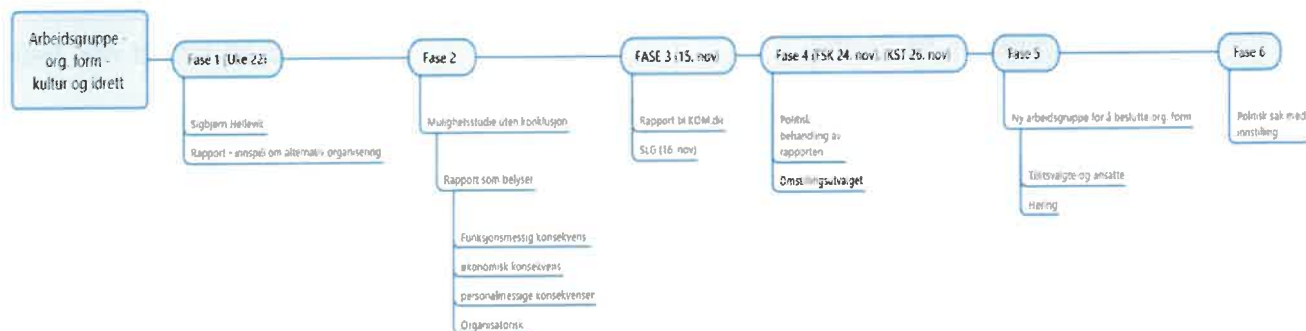
Arbeidsgruppen består av:

- Thomas E. Sandvik, økonomisjef
- Nils Jørgen Nilsen, rådgiver (sekretær)
- Roger A. Antonsen, kommunalsjef oppvekst, ass. kommunedir. (Leder av arb. gr.)

Tolking av oppdraget

Å lage en mulighetsstudie der organisasjonsform blir belyst ut i fra de funksjonsmessige, økonomiske og personellmessige forhold. I tillegg komme med en anbefaling for nærmere utredning der ansatte og tillitsvalgte blir aktuelle deltakere.

Prosessplan





Kultursektoren - dagens organisering, ressurser

Organisasjonsoversikt

Virksomhet: Kultur		Struktur/ ansvar
Frøya kulturhus	Kultursal, kino, med mer	Avdelingsleder
	Kulturskole	Virksomhetsleder Organisert under Oppvekst
Flerbrukshall	Frøyahallene	Avdelingsleder
Svømmehallen		
Frivilligsentralen		
Basishallen		
Frøya storhall	Alle for ballspill med blant annet en 11er-bane for fotball, klatrevegg, café/kjøkken, mm	Daglig leder (X)
Frisklivssentral	Frøya storhall as	Kommunalt (Helse)
Frøya Arena	Felles promotering av Frøya Storhall og Frøyahallene og lokale reiselivsbedrifter.	
Frøya bibliotek	Bøker, lydbøker, DVD-er, mm.	Biblioteksjef = avd. leder
Frøya bygdetun, Stabben fort, Steinalderløypa		(direkte underlagt virk. leder = kultursjef)

(X) Daglig leder for Frøya storhall har's av sin stilling tilknyttet Frøya Arena for koordinering av større arrangement der f.eks. både storhallen, kulturhuset og hallene for øvrig inngår. Frøya Arena er ingen organisasjon med eget budsjett.

Frøya storhall AS

Frøya storhall AS er et selskap som er 100 % eid av Frøya Kommune. Selskapet ble stiftet 21. desember 2015 med en aksjekapital på kr 30.000. Det ble avholdt ekstraordinær generalforsamling 2. oktober 2018 hvor aksjekapitalen økte med kr 3.970.000, slik at selskapets nye aksjekapital ble kr 4.000.000

- Det er vedtatt at Formannskapet er selskapets generalforsamling
- Formannskapet speiler den politiske fordelingen i Kommunestyret
- Eier har styringsmulighet gjennom generalforsamling og ekstraordinær generalforsamling når det er påkrevet
- Selskapet har en valgkomité, valgt av generalforsamlingen
- Styrets sammensetning er politisk uavhengig, også valgkomitéens arbeid
- Frøya Storhall er kommersiell
- Frøya Storhall selger tjenester til forskjellige målgrupper, inklusive kommunen
- Frøya Storhall kjøper tjenester fra flere leverandører, inklusive kommunen



- Det er etablert et godt klima for dugnadsinnsats, hvilket betyr at det er flere som har eierskap til Frøya Storhall og den virksomhet/ aktivitet som bedrives der
- Frøya Storhall samarbeider med andre kommunale virksomheter som Frøya Kultur- og Kompetansesenter, Frøyahallene og Sistranda Skole.
- Frøya Storhalls driftsresultater er for 2019 og fra til i dag på kr: - 1563 692

Frøya Arena

Frøya arena er en sammenslutning der trenings- og aktivitetsanlegg på Frøya blir koordinert og markedsført for Frøyas og øy-riktets befolkning, samt idrettslag og foreninger i fylket. Av aktiviteter kan nevnes innendørs fotballhall (11'er bane), golfsimulator, klatrepark, basishall, treningsrom, svømmehall og kino. Det er et nært samarbeid med reiselivsbransjen for å tilby overnatting og servering av kortreist mat.

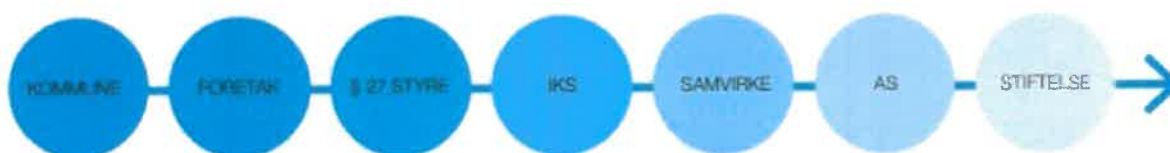
Kultur & Idrett - ressursbruken i 2019 (i 1000 kr)

Regnskap	Budsjett	Revidert budsjett	Avvik (rev. bud.)	Avvik %
9.985	9.188	9.331	- 654	7

Kommunale organisasjonsmodeller

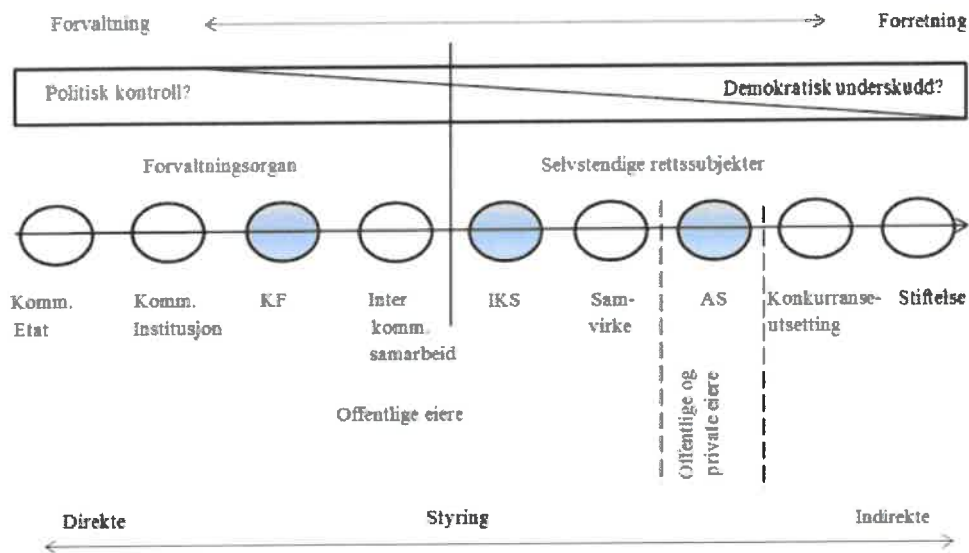
De to skjematisk framstillingen under beskriver de forskjellige organisasjonsmodellene opp imot graden av direkte og indirekte politisk innflytelse og styring.

ALTERNATIVE ORGANISASJONSMODELLER - Økende grad av selvstendighet



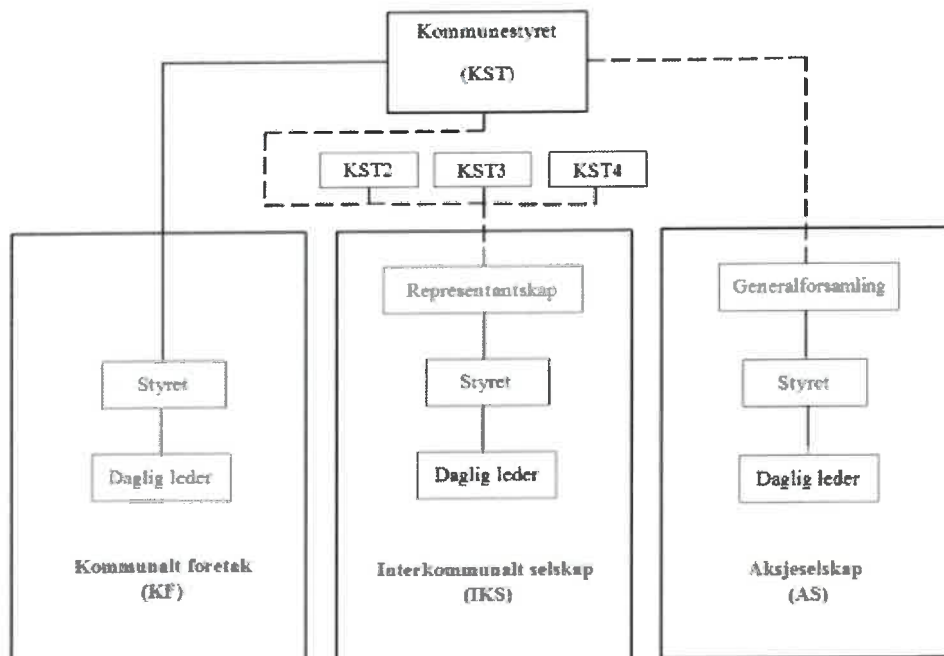


Styring kommunale selskaper



Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud (2016, s. 45)

Styringsmodell



God folkevalgt styring

Selv om deler av virksomheten er lagt ut i et aksjeselskap, har kommunestyret det overordnede ansvaret. Det er derfor viktig å opprettholde god folkevalgt styring.

God folkevalgt styring defineres gjerne gjennom fire standarder:



- **PÅLITELIG STYRE** preges av likebehandling, politisk redelighet og respekt for spilleregler. Denne standarden berører kommunepolitikkens allmenne omdømme. Det handler om innbyggernes tillit til at de behandles likt i de kommunale beslutningsprosessene.
- **ANSVARLIG STYRE** fremmer oversiktlig politikk og informerte innbyggere som grunnlag for deres kontroll med de folkevalgte. Et ansvarlig styre skal sørge for at innbyggerne har tilstrekkelig informasjon til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar.
- **BORGERNÆRT STYRE** stimulerer innbyggernes interesse for og engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og muligheter for debatt og deltakelse. Ved borgernært styre er det etablert kanaler for innbyggermedvirkning i beslutningsprosessene, også i prosesser der det ikke er lovpålagt.
- **EFFEKTIVT STYRE:** Folkevalgte har god styring, og leverer resultater. Et effektivt styre kjennetegnes bl.a. ved ryddige forhold i den politiske styringen av administrasjonen og at kommunen leverer resultater innbyggere og folkevalgte er tilfreds med.

Forskning viser videre at administrasjonen har en viktig støttefunksjon for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine roller på en god måte.

For at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes i å styrke kunnskapen og oppmerksomheten rundt eierskapspolitikken blant et bredt utvalg av de folkevalgte, og at den gis en bred og helhetlig politisk prosess. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen.

FYSISK SKILLE MELLOM MONOPOL OG KONKURRANSEVIRKSOMHET

Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører i tillegg til monopol-virksomhet, bør som hovedregel **skille ut den markedsrettede delen** av virksomheten for å unngå rolleblanding og kryssubsidiering.

Noen kommunalt eide selskaper er tildelt oppgaver i egenregi eller har enerett på å utføre visse oppgaver, samtidig som de utfører andre tjenester i konkurranse med andre. Dersom selskapet i tillegg **konkurrerer med private selskaper**, kan det oppstå spørsmål om den delen av selskapet som konkurrerer i markedet **mottar en eller annen form for offentlig støtte**, og om denne støtten eventuelt er i strid med regelverket om offentlig støtte. Det sentrale er **at selskapets konkurranseutsatte virksomhet ikke subsidieres**, for eksempel ved at virksomheten benytter selskapets administrative støttefunksjoner og/eller utstyr fra den fullfinansierte delen av selskapet (kryssubsidiering).

Organiseringen av konkurranseutsatt virksomhet bør så langt mulig være ledelsesmessig, personellmessig og fysisk **atskilt** fra monopolvirksomheten. Det må som et minimum føres separate regnskaper, med korrekt allokering av inntekter og utgifter i regnskapet, for å unngå kryssubsidiering mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten.

Det vil imidlertid være betydelig enklere å unngå kryssubsidiering dersom man skiller den konkurranseutsatte delen ut i et eget selskap. Dette utelukker ikke i seg selv ulovlig offentlig støtte, men vil kunne gjøre virksomheten mer transparent og dermed gjøre det lettere å påvise at det ikke skjer.



INTERKOMMUNALT SAMARBEID (IKS)

Denne organisasjonsformen er ikke relevant for denne utredningen.

Interkommunalt samarbeid/selskaper organisert etter § 27 i tidligere kommunelov må omdannes innen 2023. To nye modeller for interkommunalt samarbeid er lovfestet i den nye kommuneloven og gjelder fra 1. januar 2020.

De nye modellene er [interkommunalt politisk råd](#) og kommunalt oppgavefellesskap. Alle dagens § 27-samarbeid må ta stilling til hvilken modell eller selskapsform virksomheten skal videreføres i. De har fire år på å omdanne § 27-samarbeidet til en ny modell.

[Kommunalt oppgavefellesskap](#) (KO) er en av modellene som dagens § 27-samarbeid kan omdannes til innen utgangen av 2023. KS Bedrift har foretatt en sammenligning av et slikt oppgavefellesskap med et [interkommunalt selskap](#) (IKS).

Overordnet vil KO være en mer regulert samarbeidsform enn § 27-samarbeid, og dermed også mer lik IKS-modellen. IKS er en organisasjonsform som mange kommuner allerede har valgt for sin oppgaveløsning innenfor ulike områder, f.eks., revisjon og kontrollutvalgsekretariat.

KOMMUNALT AKSJESELSKAP (AS)

Etter at aksjeloven av 1976 ga adgang til å danne aksjeselskaper med **bare én aksjeeier**, er det også på det rene at det kan etableres aksjeselskaper med kommune eller fylkeskommune som eneste aksjonær.

Når det gjelder spørsmålet om hva slags virksomhet som et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan drive, avhenger dette dels av den alminnelige nærings- og reguleringslovgivning og dels av kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre.

Kommunens kapitalinnskudd vil normalt være en investering som må fremgå av kommunens kapitalbudsjett. Etablering av et aksjeselskap som innebærer at en bestående kommunal virksomhet skal overføres til aksjeselskapet, vil dessuten i alminnelighet være en såpass vesentlig eller prinsipiell beslutning innenfor en kommune at vedtaket - uavhengig av budsjettbehandlingen - **må treffes av kommunestyret selv**. Den umiddelbare gjennomføringen av selskapsstiftelsen og myndighet til å representere kommunen i denne forbindelse kan imidlertid delegeres til kommunens administrasjon.

I et kommunalt eiet aksjeselskap kan kommunen ha muligheter til på ulike måter å styre selskapet. Som eier utøves styringen gjennom generalforsamlingen. Men en kommune kan også ha andre forhold til aksjeselskapet enn aksjeeierforholdet. Hvis selskapet er avhengig av kommunal økonomisk støtte, kan kommunen stille **vilkår for støtten**, og om kommunen står i et **kontraktsforhold** til selskapet, kan også dette gi grunnlag for å påvirke driften av selskapet uavhengig av eierskapet.

Aksjelovens utgangspunkt er at en aksjeeier bare kan møte med én fullmektig som representerer samtlige av aksjeeierens aksjer. Når en kommune eier aksjer i et aksjeselskap kan det imidlertid være ønskelig at **de forskjellige grupper i kommunestyret** er representert på generalforsamlingen. Kommuneloven er ikke til hinder for at kommunestyret bestemmer at kommunen skal være representert med flere som gjenspeiler styrkeforholdet i kommunestyret.

Når det gjelder voteringen er utgangspunktet at selv om en kommune møter med flere representanter, må kommunen **stemme samlet** for sitt aksjeinnehav. Dette innebærer at i heleide kommunale aksjeselskaper hvor kommunens aksjer er representert med flere representanter, f.eks. hele



kommunestyret, avgis det bare én stemme som representerer samtlige aksjer, slik at det alternativet som flertallet i kommunestyret har stemt for, anses for enstemmig vedtatt i selskapets generalforsamling.

Utenom de sakene som skal behandles i generalforsamlingen, har generalforsamlingen med enkelte unntak rett til å ta opp en hvilken som helst sak som gjelder selskapet, til behandling, og generalforsamlingens vedtak i saken vil i så tilfelle være bindende for andre selskapsorganer. Generalforsamlingen kan dermed som hovedregel gi selskapets styre instruks om forvaltningen av selskapet, eller omgjøre vedtak som styret har truffet med mindre selskapet allerede er bundet i forhold til tredjemann.

De reglene som er nevnt over, innebærer at i kommunalt eide aksjeselskaper har kommunen/kommunene en rettslig mulighet til å gå svært langt i å styre og kontrollere selskapet, også i saker som gjelder den daglige virksomheten. En for detaljert innblanding i driften vil imidlertid harmonere dårlig med den generelle rollefordelingen mellom selskapsledelsen og eierne som aksjeloven forutsetter.

Særlig i heleide kommunale aksjeselskaper vil det være naturlig med en viss **uformell kontakt** mellom kommunens og selskapets administrasjon. Aksjeloven er ikke til hinder for slik kommunikasjon som i en viss utstrekning kan være hensiktsmessig. Blir slik kommunikasjon for omfattende kan det imidlertid oppstå uklare ansvarsforhold. Uansett må det holdes fast ved at instruks og andre vedtak som er ment å være bindende for selskapet, må skje ved formelle vedtak i generalforsamlingen.

Forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven i aksjeselskaper med kommunal deltakelse må avgjøres med utgangspunkt i aksjeloven § 1-1 som fastsetter at aksjeloven får anvendelse på ethvert aksjeselskap og kommuneloven § 2 som fastsetter at kommuneloven gjelder for «... kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover». Den virksomheten som drives i regi av aksjeselskapet, er ikke kommunal eller fylkeskommunal virksomhet i forhold til kommuneloven § 2, og det er derfor aksjeloven som gjelder for aksjeselskapets virksomhet.

Dette innebærer at det er aksjeloven som gjelder i organisasjonsmessige spørsmål innenfor aksjeselskapet, så som hvilke organer selskapet skal ha, hvordan de sammensettes, hvem som har beslutningskompetanse, hvordan beslutninger treffes, hvem som representerer selskapet utad, og hva som skal til for at selskapet er bundet i forhold til tredjemann mv. Videre er det aksjeloven som regulerer forholdet mellom selskapet og kommunen som aksjeeier. En viktig side ved dette er at det er aksjeloven som regulerer hvordan kommunen utøver myndighet i selskapet og hvordan og i hvilken utstrekning kommunen som aksjeeier kan disponere over selskapets midler.

Videre er det aksjeloven som regulerer aksjeselskapets regnskaps- og revisjonsplikt. Kommunelovens økonomibestemmelser eller de kommunale budsjett- og regnskapsforskriftene gjelder ikke for kommunalt eide aksjeselskaper. Det samme gjelder kommunelovens regler om låneopptak og garantier. Et kommunalt eid aksjeselskap kan uten hinder av kommuneloven § 51 nr 1 annet ledd stille garantier.

Et aksjeselskap kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter. I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruks og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere



regler for styret og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål 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.

KOMMUNALT FORETAK (KF)

Lovgrunnlag

Kommunalt foretak er hjemlet og regulert i Kommunelovens kap. 11.

Kort oppsummert er det kommunestyret selv som kan fatte vedtak om etablering av et foretak, fastsette vedtekter med bl.a. hva gjelder formål, samt medlemmer i foretakets styre, og styrets myndighet.

Styret skal bl.a. ha myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og til å fatte avgjørelser i personalsaker. Videre skal styret påse at virksomheten drives i samsvar med vedtekter og kommunens økonomiplan/årsbudsjett. Foretakets styre skal ha leder og nestleder valgt av kommunestyret selv. Foretaket skal også ha en daglig leder tilsatt av styret.

Foretaksmodellen er så langt i hovedsak etablert innenfor områdene kommunalteknikk og kultur/natur/næring og storkjøkkendrift.

Sammenlignet med ordinære etater i kommunen, har foretakene er forholdsvis uavhengig status. Foretakene er også kjennetegnet ved at de i hovedsak er egenfinansiert gjennom brukerbetaling og avgifter, men likevel slik at evt. underskudd kan dekkes gjennom kommunens budsjetter med den begrensning i uavhengighet som dette medfører.

I Kommunelovens § 67 fastslås det at kommunestyret har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretakets virksomhet, og i foretakets vedtekter kan det fastsettes at beslutninger i visse spørsmål skal godkjennes av kommunestyret.

I motsetning til aksjeselskap (eller IKS) er et foretak intet eget rettssubjekt, hvilket innebærer både at foretaket er forpliktet til å etterleve forvaltnings- og offentlighetsloven når det gjelder saksbehandling og offentlig innsyn, og at kommunen er part i alle foretakets avtaler og forpliktelser. I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen som arbeidsgiver. Foretaket ledes som nevnt av et styre utpekt direkte av kommunestyret. Daglig leder står i linje under styret, som igjen er underlagt kommunestyret. Foretakene er på denne måten direkte underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Kommunedirektøren har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder.

Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

Prosjektrapport fra NIBR i 2015 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet – oppsummerer følgende:



«Siktemålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring over den delen av kommunens virksomhet som er organisert som egne selskaper.

Rapporten undersøker den folkevalgte styringen over selskaper organisert etter aksjeloven og IKS-loven.

Både AS og IKS er selvstendige rettssubjekter, og har dermed en spesielt selvstendig stilling sammenlignet med andre virksomheter som drives av kommunen. Dermed er det grunn til å tro at utfordringene knyttet til det å oppnå god folkevalgt styring er spesielt påtagelige i disse tilfellene. Kriteriet for vurderingene av god folkevalgt styring er de fire dimensjonene pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre.

Gjennomgangen viser at antall AS ble mer enn fordoblet fra 2000 til 2009, men at veksten så har stagnert. I dag er det 2418 kommunaleide AS. Et lignende mønster gjelder for IKS, som det i dag finnes 245 av. Aksjeselskapene sysselsetter om lag 35600 personer, IKS-ene 6333. Selv om det er flest selskaper i de større byene, er fordelingen av selskaper pr innbygger ganske jevn. Selskapene er fordelt mellom mange ulike bransjer. 11 Elektrisitetsforsyning, tilrettelagt arbeid og samferdsel er de største gruppene av AS, mens de vanligste IKS er innenfor vann, avløp og renovasjon, generell offentlig administrasjon og brannvern.

Rapporten drøfter formålet og innholdet i styringen av kommunaleide selskaper. Selskapsformene legger opp til at ulike sider ved styringen skal ivaretas av ulike instanser. Det settes opp tre brede kategorier av styringens formål og innhold. Dette er i varetakelse av lovpålagte bestemmelser, driftsmessige hensyn og politiske formål. En rekke aspekter ved disse brede formålskategoriene gjennomgås, og det vises blant annet til at kommunalt eide selskaper må forholde seg til et langt bredere spekter av lovpålagte krav og styringsmessige hensyn enn det som ofte er tilfelle for privat eide selskaper.

Rapporten drøfter deretter hvilke virkemidler kommunen som eier har, til å realisere disse formålene. Det presenteres resultater fra en surveyundersøkelse til alle landets kommuner, som både viser utbredelsen av ulike aktiviteter og virkemidler knyttet til eierstyringen, og vurderinger om hvordan disse fungerer i praksis. Undersøkelsene viser at ordføreren vanligvis representerer kommunen på generalforsamling i selskaper, og at kommunedirektøren og formannskapet er de viktigste kontaktpunktene i for- og etterkant av møtene.

Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, de får vanligvis generalforsamlingssakene til orientering i etterkant og er sjelden involvert i selskapsspesifikke eierstrategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er i høy grad politisert. Det er vanligvis politiske utvalg som nominerer og velger styremedlemmene, og de aller fleste kommunene har folkevalgte i styrene. Dette er imidlertid omstridt. Tilhengerne av ordningen mener politisk kompetanse hører hjemme i styrene, og at dette sikrer folkevalgt kontroll. Motstanderne påpeker at politiske styrever ikke kan kastes, at de tar med politiske motsetninger inn i styret og at det blir «kjøttvekta» og ikke kompetanse som blir utslagsgivende.

Viktige betingelser for folkevalgt kontroll er knyttet til åpenhet, etikk og kontroll. Informantene mener jevnt over at kommunene får den informasjonen fra selskapene de trenger, men bare et mindretall mener at kommunestyret får nok informasjon og er godt orientert. Dette tyder på et demokratisk informasjonsunderskudd. Mange kommuner har laget etiske retningslinjer og gjennomført andre relaterte aktiviteter, men bare 12 et mindretall krysser av på hver av dem.



Når det gjelder kontroll, beskrives kontrollutvalgenes aktiviteter som planmessig og omfattende. Men den samlede vurderingen av politisk kontroll er ganske negativ. Et mindretall mener at kontrollrutinene er tilstrekkelige. Nær halvparten mener at selskapsformen gir dårligere mulighet for innsyn og kontroll, og flertallet mener at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse.

Rapporten utforsker spesielt hva som er den politiske komponenten i eierstyringen. Basert på empiriske eksempler fra case-studiene vises det til fire sider ved dette. Selskapet kan etableres med et politisk formål. Strategiske endringer i selskapet kan vise seg å ha politiske implikasjoner, som må identifiseres og håndteres politisk. Samfunnsendringer og endringer i selskapets omgivelser kan føre til at selskapets nye politiske premisser aktualiseres i forhold til selskapets strategi. Og noen ganger brukes selskapene relativt kortsiktig til å nå politiske mål. Samlet sett hevder rapporten at den folkevalgte styringsrollen er konsentrert rundt ordfører, formannskap, eventuelle folkevalgte styremedlemmer og kontrollutvalget. Menige folkevalgte fremstår ofte som marginaliserte og uinformerte.

Dette kan være en villet situasjon av ulike grunner, men en årsak kan også være at eierstyringen er til dels kompleks og at mange folkevalgte mangler forutsetningene for å sette seg inn i det. Konsentrasjonen kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kapasitet til å identifisere og diskutere de politiske sidene ved selskapene. Samtidig vises det hvordan rådmannen og kommuneadministrasjonen kan utføre en svært viktig støttefunksjon for de folkevalgte, men ikke alle kommuner benytter seg av dette».

Kommunenes Sentralforbund (KS) vedr alternativ organisering av tjenesteproduksjon

Kommunenes Sentralforbund (KS) peker i en prosjektrapport fra 2017 på både utfordringer og muligheter ved alternativ organisering av tjenesteproduksjonen.

Hovedtrekkene i rapporten beskriver følgende når det gjelder utfordringer og muligheter:

• *Utfordringer*

Prosjektet viser de lokaldemokratiske standardene og demokratisk legitimitet kan svekkes ved bruk av andre organiseringsformer enn egen driftsorganisasjon.

Noe av utfordringene kan være:

- Hensynet til demokratisk likhet blir svekket når styringen skjer i organer utenfor kommunens folkevalgte organer.
- Ansvarslinjene kan bli mer uklare når kommunene må styre sammen med andre, for eksempel i vertskommunesamarbeid og interkommunale styrever.
- Mulighetene for kontroll kan svekkes når kontrollutvalget og kommunerevisjonen ikke har rett til innsyn i virksomhetene, slik det gjelder for stiftelser og aksjeselskaper som ikke er 100 prosent kommunalt eid eller for konkurranseutsatt virksomhet
- Åpenheten kan lide når beslutningsmyndighet blir lagt til virksomheter som ikke er omfattet av offentlighetsloven.

• *Muligheter*

På den annen side peker rapporten på folkevalgtes muligheter for å ivareta et godt lokaldemokrati og utøve lederskap. De har en rekke styringsmidler til rådighet, som brukt på en god måte kan oppveie for noen av de ulempene som organiseringsformen kan



medføre. Det kan være styring gjennom instruksjon, eierstyring eller kontraktstyring, eller en kombinasjon av disse.

- Gjennom stiftelsesgrunnlag og oppnevning av medlemmer i styrende organer, rapporteringskrav, eierskapsmelding, eierstrategi og andre styringsmidler kan de folkevalgte påvirke rammene for virksomhetene og utviklingen i oppgaveløsningen.
- En viktig fase for senere god styring er når en etablerer foretaket/selskapet/samarbeidet eller utarbeider konkurransegrunnlaget og kontrakt. Valg av organiseringsform, utforming av stiftelsesdokumenter og ulike avtaler, samt oppnevning av medlemmer til styrende organer er viktige arenaer for det folkevalgte lederskapet.
- I driftsfasen skjer lederskapet overfor virksomhet utenfor kommunens egen driftsorganisasjon med indirekte styringsmidler. I denne fasen er det viktig å være oppmerksom på utfordringer knyttet til folkevalgt forankring, klare ansvarslinjer, kontroll og innsyn.

Andre kommuners erfaringer med organisering i kultursektoren

Telemarksforskning har på oppdrag av Fagforbundet og Norsk kulturforum gjennomført et forskningsprosjekt for å kartlegge kompetanse og organisering av kultursektoren i kommunene. I rapporten fra 2019 konstaterer forskerne at i kommuner der enhet for kultur rapporterer direkte til rådmannsnivået, brukes det opp mot 25 % mer penger på kultur og idrett per innbygger enn i kommuner som har et ekstra ledd. Det samme gjelder kommuner med kulturplan.¹

Brekstad

Ørland kultursenter – Roret KF er samlokalisert med (under samme tak som) Næringens hus, Ørland Kysthotell og trafikkterminalen.

Huset inneholder: Kino, bibliotek, Galleri Hans, Hannah Ryggen-senteret, store sal, blackbox, kulturskole, lydstudio, møterom og Café.

Oppdal

Oppdal Kulturhus KF inneholder kulturhus, bibliotek, kino, badeanlegg, kulturskole Oppdalmuseet og Oppdal ungdomsklubb. Kommunen overfører 13 millioner kr pr år for å drive lovpålagte oppgaver. Resten må dekkes inn selv under drift. Ca. 30 millioner i omsetning.

Arbeidsgruppen har hatt en samtale med Oppdal kommune og utfordret de på å komme med fordeler og ulemper med et KF.

- **Fordelen**

Med et profesjonelt styre, og daglig leder kan driften bli bedre enn under en kommunedirektør, da disse kan utføre en mer profesjonell jobb rettet mot KF'et sitt fagområde

KF vil ha tilgang på kommunale avtaler, men ikke bindende for dem, men vil være pålagt å føre de etiske retningslinjene kommunen har innen alle områder.

¹ Kultur og idrett - et innspill om alternativ organisering av Sigbjørn Hellevik



Anbefaler sterkt å avtale på forhånd hvilke «fullmakter» regnskapskontoret skal ha ovenfor KF, da de er et selvstendig regnskapsobjekt.

- **Ulempen**

Styrene er ofte besatt av «lekfolk» og ikke fagpersoner, og hvis KF 'et trenger penger kan de ta dette direkte opp med kommunestyret, og kan slik gå forbi de andre kommunale tjenestene, dvs. snike i køen. Kommunedirektøren har ikke direkte instruksjonsrett ovenfor KF. Kan skape «friksjon» i organisasjonen med at KF 'et går utenfor kommunens øvrige organisasjon.

Arbeidsgruppens vurderinger

Konsekvens for personell i et KF

Arbeidsgruppen har i denne rapporten ikke gått ned på detaljene i hver enkelt ansatt, men sett på helheten, og hvordan ansvarsområdene kan passe inn eller ikke i et KF. I et slikt overordnet syn, antar arbeidsgruppen at ansatte fortsetter med de samme oppgavene også ved en eventuell opprettelse av et KF. Konsekvens for personell som flyttes fra kommunen inn i et kommunalt KF ser ikke til å ha noen virkning på rettigheter og plikter for den ansatte.

Den ansatte vil være som kommunalt ansatt å regne, med de plikter og rettigheter det innebærer. Dette vil også si at styret, daglig leder og ansatte er f.eks. underlagt kommunens etiske retningslinjer og økonomireglement. KF'et vil ha arbeidstidsordninger slik kommunen har i dag, men er ellers fri til å f.eks. innføre turnus e.l. ordninger så lenge det er innenfor gjeldende regler for kommunalt ansatte.

Konsekvens for styringssignaler i et KF

Den store forskjellen i styring er at kommunestyret må utøve direkte styring med styret og daglig leder i et KF. I en tradisjonell kommunal virksomhet er styringen utøvd gjennom kommunedirektørens organisasjon, og virksomhetsleder for kultur rapporterer til kommunedirektøren.

I praksis betyr dette at KF må utarbeide og få vedtatt egne styringsdokumenter på lik linje med det kommunedirektøren gjør for den øvrige organisasjonen. Oppfølgingen av disse vil gå direkte mellom styret i KF 'et og kommunestyret.

Hvilke ansvarsområder egner seg som KF i Frøya kommune

Kultur og idrett inneholder i dag Kulturhuset, Kino, Bibliotek, Frøyahallene, Frivillighetssentralen og kulturvern. I tillegg eier kommunen Frøya Storhall AS som er en idretts og kulturarena. Frøya kulturskole er i dag organisert sammen med Oppvekst, som også er en del av dette bildet.

Andre kommuner har gjerne en hovedsakelig geografisk tilnærming når de har organisert hele eller deler av kultur i et KF. Både Oppdal og Ørland har et kulturhus med innhold som er organisert som et KF.

Det er naturlig å tenke slik på Frøya også, det vil si at man tar Kulturhuset som utgangspunkt, der er Kulturhuset, Kino og Kulturskolen.



Bygget er i dag også en videregående skole, der Fylkeskommunen står som driver av bygget. Kommunen har dermed ingen andre direkte ansatte, bortsett fra nevnte områder som er inkludert i den daglige driften av bygget.

Det er naturlig i tillegg å se på de andre idrettsarenaene som kommunen har. Dette er flerbrukshallen, som også er frivillighetssentral, og svømmehallen.

Hele kultur og idrett eller deler?

Kulturvern ser ikke ut til å være tilpasset KF som organisasjonsform, da dette inneholder en form for myndighetsutøvelse, noe som er en av kommunens «kjerneoppgaver». Det er derfor naturlig at dette området holdes utenfor diskusjonen om KF på Frøya.

Imidlertid kan utøvelsen av kulturvern utredes som et eventuelt samarbeid med MiST (Museene i Sør-Trøndelag).

Et bibliotek er ikke ved første øyekast en naturlig del av KF som organisasjonsform. Dette fordi det er en liten del av driftskostnadene som dekkes av gebyrer eller andre betalinger fra 3. part i motsetning til de øvrige kulturarenaene. De andre kommunene har med biblioteket i KF hvis dette er lokalisert i byggene som går inn i et KF.

Frøya bibliotek er i dag lokalisert sammen med Sistranda barneskole, og kommunen må her foreta et aktivt valg om denne delen av kultur skal inn i et KF eller et annet alternativ. Man har her også en mulighet til å knytte nærmere bånd til bibliotekets kjernegruppe – oppvekst.

Likeledes bør også splitting av kultur & idrett vurderes. For eksempel kan kultur bestå som i dag. Men at idrettsdelen og frivilligheten – det vil si Frøyahallene, overføres til et KF. Med eller uten Frøya storhall.

En annen modell er at kultur, idrett, frivilligheten og kulturskolen med unntak av kulturvern og bibliotek organiseres som et KF – ref Oppdal kommune. Kulturvern og biblioteket holdes utenfor og legges under rammeområde oppvekst. Rammeområde oppvekst kan også være POC (Point of contact) for dette kommunale foretaket. Frøya Storhall as opprettholdes som et kommunalt AS, som i dag. Frøya Arena videreutvikles. Arbeidsgruppen mener at det er et større potensiale i samordning og effektivisering enn det som er tatt ut i dag.

Et annet alternativ er å etablere Frøya Arena som et kommunalt foretak der Frøya kulturhus, Frøyahallene, Frøya Storhall og frivilligheten inngår. Det etableres et styre bestående av representanter fra privat næringsliv, idrettslagene, politisk og administrativt fra kommunen i tillegg til ansettere representant. Kulturvern og biblioteket holdes utenfor og legges under rammeområde oppvekst. Rammeområde oppvekst kan også være POC (Point of contact) for dette kommunale foretaket.

Når det gjelder kulturskolen anbefaler gruppen at denne innlemmes i foretaket, sett i lys av lokalisering og mange felles kontaktpunkt. Det er naturlig å tenke at kultur & idrett og kulturskolen, som er lokalisert under samme tak, har mange fellesnevne og kan med fordel samorganiseres.



Økonomiske konsekvenser

Modellen som Oppdal og Ørland har valgt, er å vedta i kommunens budsjett å bevilge en sum, gjerne knyttet mot de lovpålagte oppgavene som KF har ansvaret for. Kapitalkostnadene ved byggene o.l. er også gjerne håndtert av kommunen.

Ved en organisering av Kultur som KF, vil en i større grad være mer frittstående, markedsorientert og «hands on» og tilby aktiviteter i et mer helhetlig tilbud.

Kommunestyret må vurdere om KF skal lage sitt eget gebyrregulativ (høringsfrister o.l. vil være gjeldende).

Hvis kommunen ønsker å ta inn Frøya Storhall AS i et KF sammen med de øvrige idrettsarenaene, vil dette bety at kommunen må overta gjelden som ligger i dette selskapet. Kommunen garanterer i dag for denne gjelden, men bærer ingen av kostnadene i denne sammenheng. Den viktigste endringen for AS'et er at det i et kommunalt regnskap har en inntektspost i regnskapet som heter motpost avskrivninger som et AS ikke har. Det vil si at det ikke er noen likviditetsmessige påvirkning av avskrivninger i et kommunalt regnskap i motsetning til et AS som har dette som en kostnad i resultatet.

Et AS er helt fristilt kommunen og de styringsdokumenter kommunestyret vedtar. Styringen utøves som eier, via generalforsamling og dialogen rundt dette. Frøya Storhall AS har derfor i dag helt egne avtaler for vedlikehold, regnskap, prissetting og andre avtaler med privat og næringsdrivende der kommune ikke har vært involvert. Ved en konvertering til KF, må disse avtalene gjennomgås og eventuelt innrettes etter kommunens øvrige styringsdokumenter skulle det være nødvendig.

Arbeidsgruppens anbefaling etter oppdrag

1. Tjenesteområdet kultur & idrett organiseres som et kommunalt foretak (FK)
2. Frøya kulturskole kan innlemmes som en del av KF'et
3. Det etableres et profesjonelt styre med fagkompetanse i KF'et
4. Frøya Storhall AS opprettholdes som et kommunalt AS, som i dag.
5. Utøvelsen av kulturvern kan utredes som et samarbeid med MiST (Museene i Sør-Trøndelag).
6. Biblioteket holdes utenfor og legges under rammeområde oppvekst.
7. Navnet på det kommunale foretaket foreslås til Frøya Arena.
8. Daglig leder av KF'et ivaretar ledelsen av funksjonen Frøya Arena.



Kultur og idrett

- et innspill om alternativ organisering



(tegning fra Arendal kommune)





Oppdraget

Å komme med innspill til mulig alternativ organisering av tjenesteområdet *Kultur og idrett* som også inkluderer kommunalt foretak og kommunalt eid aksjeselskap.

Om folkevalgt lederskap og kommunal organisering

Folkevalgte i kommunene har et overordnet ansvar for alt kommunen er involvert i, bl.a. om hvordan kommunen velger å løse ulike oppgaver. Skal for eksempel kommunen ha ansvaret for renovasjonen selv, eller skal den konkurranseutsettes? Eller er kanskje løsningen et kommunalt foretak, som er en del av kommunen, men med eget styre og daglig leder?

Kommunenes Sentralforbund (KS) peker i en prosjektrapport fra 2017 på både utfordringer og muligheter ved alternativ organisering av tjensteproduksjonen. Hovedtrekkene er sitert nedenfor.

Utfordringer

Prosjektet viser de lokaldemokratiske standardene og demokratisk legitimitet kan svekkes ved bruk av andre organiseringsformer enn egen driftsorganisasjon. Noe av utfordringene kan være:

- Hensynet til demokratisk likhet blir svekket når styringen skjer i organer utenfor kommunens folkevalgte organer.
- Ansvarslinjene kan bli mer uklare når kommunene må styre sammen med andre, for eksempel i vertskommunesamarbeid og interkommunale styrer.
- Mulighetene for kontroll kan svekkes når kontrollutvalget og kommunerevisjonen ikke har rett til innsyn i virksomhetene, slik det gjelder for stiftelser og aksjeselskaper som ikke er 100 prosent kommunalt eid eller for konkurranseutsatt virksomhet
- Åpenheten kan lide når beslutningsmyndighet blir lagt til virksomheter som ikke er omfattet av offentlighetsloven.



Muligheter

På den annen side peker rapporten på folkevalgtes muligheter for å ivareta et godt lokaldemokrati og utøve lederskap. De har en rekke styringsmidler til rådighet, som brukt på en god måte kan oppveie for noen av de ulempene som organiseringsformen kan medføre. Det kan være styring gjennom instruksjon, eierstyring eller kontraktstyring, eller en kombinasjon av disse.

- Gjennom stiftelsesgrunnlag og oppnevning av medlemmer i styrende organer, rapporteringskrav, eierskapsmelding, eierstrategi og andre styringsmidler kan de folkevalgte påvirke rammene for virksomhetene og utviklingen i oppgaveløsningen.
- En viktig fase for senere god styring er når en etablerer foretaket/selskapet/samarbeidet eller utarbeider konkurransegrunnlaget og kontrakt. Valg av organiseringsform, utforming av stiftelsesdokumenter og ulike avtaler, samt oppnevning av medlemmer til styrende organer er viktige arenaer for det folkevalgte lederskapet.
- I driftsfasen skjer lederskapet overfor virksomhet utenfor kommunens egen driftsorganisasjon med indirekte styringsmidler. I denne fasen er det viktig å være oppmerksom på utfordringer knyttet til folkevalgt forankring, klare ansvarslinjer, kontroll og innsyn.



Kultursektoren - dagens organisering, ressurser

Organisasjonsoversikt

Virksomhet: Kultur		Struktur/ ansvar
Frøya kulturhus	kultursal, kino, med mer	Avdelingsleder
Flerbrukshall		Avdelingsleder
Svømmehallen		
Frivilligsentralen		
Basishallen		
Frøya storhall x)		Daglig leder xx)
Frøya klatrehall		
Frøya bibliotek	bøker, lydbøker, DVD-er, mm.	Biblioteksjef = avd.leder
Frøya bygdetun, Stabben fort, Steinalderløypa		(direkte underlagt virk.leder = kultursjef)
Virksomhet: Frøya kulturskole		
(I Frøya kulturhus)	Undervisning til barn og unge innen musikk, visuell kunst og teater.	Virksomhetsleder= rektor

x) Frøya storhall er et kommunalt AS med formannskapet som generalforsamling. Ledes av et styre med daglig leder. Styret består av 7 medlemmer, bl.a. med representanter for idrettsråd, næringsliv og folkevalgte.

xx) Daglig leder for Frøya storhall har 1/3 av sin stilling tilknyttet Frøya Arena for koordinering av større arrangement der f.eks. både storhallen, kulturhuset og hallene for øvrig inngår. Frøya Arena er ingen organisasjon med eget budsjett.

Kultur - ressursbruken i 2019 (i 1000 kr)

Regnskap	Budsjett	Revidert budsjett	Avvik (rev.bud.)	Avvik %
9.985	9.188	9.331	- 654	7



KOSTRA-data

Nøkkeltall for ressursinnsatsen i kultursektoren i 2019 viser at Frøya kommune samlet sett regnskapsfører forholdsvis større utgifter til kultur enn sammenlignbare kommuner. Dette gjelder både sett i forhold til kommunens totale utgifter, og til innbyggertallet.

Oversikten viser bl.a. også at biblioteket er godt besøkt, og at kinoen har marginalt lavere besøkstall enn andre. Kulturskolen har gjennomsnittlig dekningsgrad.

Oppfølging

Det kan være av interesse å se ressursbruk og resultat over flere år, sammenlignet med andre, og vurdert i relasjon til valgt organisering.

Alternative organiseringsmodeller i kommunal sektor

1. Virksomhetsmodell (Kommunens egen driftsorganisasjon)
2. Aksjeselskap (AS)
3. Kommunalt foretak (KF) ...
4. Interkommunalt selskap (IKS) ...
5. Interkommunalt samarbeid. ...
6. Stiftelser, medlemslag og uformelle samarbeid.

I følge oppdraget vurderes organiseringsmodell etter punktene 4-6 som uaktuelt.

Alternativ virksomhetsmodell (Kommunens egen driftsorganisasjon)

Dersom tjenesteområdet Kultur og idrett i Frøya kommune skal organiseres på annen måte enn i dag, men fremdeles innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, vurderes det som viktig å se på ansvarsstrukturen på ny. Dette vil kreve en egen utredning der ansatte tas med på råd.

Aksjeselskap

Når det gjelder kommunalt AS (punkt 2) omfatter dette vanligvis virksomheter som inngår i et konkurranseutsatt marked. En prosjektrapport fra Kommunal-og moderniseringsdepartementet fra 2015 om *Kommunale selskap og folkevalgt styring*



gjennom kommunalt eierskap viser at kommunale selskap i hovedsak fordeler seg på elektrisitetsforsyning, tilrettelagt arbeid og samferdsel. Det vises for øvrig til en oppsummering av rapporten sist i nærværende innspillsdokument.

Rapporten tyder på at styring av kultursektoren gjennom kommunalt AS i denne sammenheng ikke er spesielt velegnet, og kommenteres derfor ikke ytterligere.

En foreløpig oppsummering om modellvalg

Nærværende innspill til alternativ organisering vil derfor i hovedsak måtte handle om KF-modellen (punkt 3 ovenfor).

Kommunalt foretak (KF)

Lovgrunnlag

Kommunalt foretak er hjemlet og regulert i Kommunelovens kap. 11.

Kort oppsummert er det kommunestyret selv som kan fatte vedtak om etablering av et foretak, fastsette vedtekter med bl.a. hva gjelder formål, samt medlemmer i foretakets styre, og styrets myndighet.

Styret skal bl.a. ha myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og til å fatte avgjørelser i personalsaker. Videre skal styret påse at virksomheten drives i samsvar med vedtekter og kommunens økonomiplan/årsbudsjett
Foretakets styre skal ha leder og nestleder valgt av kommunestyret selv. Foretaket skal også ha en daglig leder tilsatt av styret.

Litt mer om kommunale foretak

Foretaksmodellen er så langt i hovedsak etablert innenfor områdene kommunalteknikk og kultur/natur/næring.

Sammenlignet med ordinære etater i kommunen, har foretakene er forholdsvis uavhengig status. Foretakene er også kjennetegnet ved at de i hovedsak er egenfinansiert gjennom brukerbetalinger og avgifter, men likevel slik at evt. underskudd kan dekkes gjennom kommunens budsjetter med den begrensning i uavhengighet som dette medfører.



I KommuneLOvens § 67 fastslås det at kommunestyret har myndighet til å treffe vedtak i alle saker som gjelder foretakets virksomhet, og i foretakets vedtekter kan det fastsettes at beslutninger i visse spørsmål skal godkjennes av kommunestyret.

I motsetning til aksjeselskap (eller IKS) er et foretak intet eget rettssubjekt, hvilket innebærer både at foretaket er forpliktet til å etterleve forvaltnings- og offentlighetsloven når det gjelder saksbehandling og offentlig innsyn, og at kommunen er part i alle foretakets avtaler og forpliktelser.

I motsetning til utskilling ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen som arbeidsgiver. Foretaket ledes som nevnt av et styre utpekt direkte av kommunestyret. Daglig leder står i linje under styret, som igjen er underlagt kommunestyret. Foretakene er på denne måten direkte underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Kommunedirektøren (rådmannen) har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder.

Litt om erfaringer med organisering i kultursektoren

Telemarksforskning har på oppdrag av Fagforbundet og Norsk kulturforum gjennomført et forskningsprosjekt for å kartlegge kompetanse og organisering av kultursektoren i kommunene.

I rapporten fra 2019 konstaterer forskerne at i kommuner der enhet for kultur rapporterer direkte til rådmannsnivået, brukes det opp mot 25 % mer penger på kultur og idrett per innbygger enn i kommuner som har et ekstra ledd. Det samme gjelder kommuner med kulturplan.



Oppsummering / oppfølging

Tilsynelatende relevante organiseringsmodeller

1. Virksomhetsmodellen (kommunens egen driftsorganisasjon)
2. Kommunalt AS
3. Kommunalt foretak (KF)

Dagens organisasjonsmodell

Siden kommunen ønsker å se på alternative organiseringsmodeller innenfor kultursektoren, må det kanskje antas at dagens modell synes å ikke fungere tilfredsstillende.

Konstruksjonen Frøya Arena der et kommunalt AS samarbeider med kommunale virksomhetsavdelinger kan gi utfordringer styringsmessig, kanskje spesielt hva gjelder ressursbruk og økonomioppfølging/ansvar.

Virksomhetsmodellen som sådan kan fungere godt videre, men det bør da forutsettes da en egen utredning for å se på forbedringspotensiale.

Kommunalt AS

Som nevnt ovenfor synes denne organisasjonsmodellen å fungere best i et konkurranseutsatt marked, hvilket ikke antas å være situasjonen når det gjelder kultursektoren i Frøya kommune.

Kommunalt foretak

KF-modellen vurderes å være et reelt alternativ til virksomhetsmodellen og bør da omfatte hele kultursektoren, kanskje med unntak av kulturskolen. Dette innebærer at organisasjonen Frøya Storhall AS oppløses, og at storhallen og andre haller for øvrig inngår i foretaket.



Tillegg:

Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

(Fra) Prosjektrapport fra NIBR i 2015 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet - oppsummering.

Siktemålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt styring over den delen av kommunens virksomhet som er organisert som egne selskaper.

Rapporten undersøker den folkevalgte styringen over selskaper organisert etter aksjeloven og IKS-loven.

Både AS og IKS er selvstendige rettssubjekter, og har dermed en spesielt selvstendig stilling sammenlignet med andre virksomheter som drives av kommunen. Dermed er det grunn til å tro at utfordringene knyttet til det å oppnå god folkevalgt styring er spesielt påtagelige i disse tilfellene. Kriteriet for vurderingene av god folkevalgt styring er de fire dimensjonene pålitelig, ansvarlig, borgernært og effektivt styre.

Gjennomgangen viser at antall AS ble mer enn fordoblet fra 2000 til 2009, men at veksten så har stagnert. I dag er det 2418 kommunaleide AS. Et lignende mønster gjelder for IKS, som det i dag finnes 245 av. Aksjeselskapene sysselsetter om lag 35600 personer, IKS-ene 6333. Selv om det er flest selskaper i de større byene, er fordelingen av selskaper pr innbygger ganske jevn. Selskapene er fordelt mellom mange ulike bransjer. 11 Elektrisitetsforsyning, tilrettelagt arbeid og samferdsel er de største gruppene av AS, mens de vanligste IKS er innenfor vann, avløp og renovasjon, generell offentlig administrasjon og brannvern.

Rapporten drøfter formålet og innholdet i styringen av kommunaleide selskaper. Selskapsformene legger opp til at ulike sider ved styringen skal ivaretas av ulike instanser. Det settes opp tre brede kategorier av styringens formål og innhold. Dette er i varetagelse av lovpålagte bestemmelser, driftsmessige hensyn og politiske formål. En rekke aspekter ved disse brede formålskategoriene gjennomgås, og det vises blant annet til at kommunalt eide selskaper må forholde seg til et langt bredere spekter av lovpålagte krav og styringsmessige hensyn enn det som ofte er tilfelle for privat eide selskaper.

Rapporten drøfter deretter hvilke virkemidler kommunen som eier har, til å realisere disse formålene. Det presenteres resultater fra en surveyundersøkelse til alle landets kommuner, som både viser utbredelsen av ulike aktiviteter og virkemidler knyttet til eierstyringen, og vurderinger om hvordan disse fungerer i praksis. Undersøkelsene viser at ordføreren vanligvis representerer kommunen på generalforsamling i selskaper, og at rådmannen og



formannskapet er de viktigste kontaktpunktene i for- og etterkant av møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, de får vanligvis generalforsamlingssakene til orientering i etterkant og er sjelden involvert i selskapsspesifikke eierstrategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er i høy grad politisert. Det er vanligvis politiske utvalg som nominerer og velger styremedlemmene, og de aller fleste kommunene har folkevalgte i styrene. Dette er imidlertid omstridt. Tilhengere av ordningen mener politisk kompetanse hører hjemme i styrene, og at dette sikrer folkevalgt kontroll. Motstanderne påpeker at politiske styrer ikke kan kastes, at de tar med politiske motsetninger inn i styret og at det blir «kjøttvekta» og ikke kompetanse som blir utslagsgivende.

Viktige betingelser for folkevalgt kontroll er knyttet til åpenhet, etikk og kontroll. Informantene mener jevnt over at kommunene får den informasjonen fra selskapene de trenger, men bare et mindretall mener at kommunestyret får nok informasjon og er godt orientert. Dette tyder på et demokratisk informasjonsunderskudd. Mange kommuner har laget etiske retningslinjer og gjennomført andre relaterte aktiviteter, men bare 12 et mindretall krysser av på hver av dem. Når det gjelder kontroll, beskrives kontrollutvalgenes aktiviteter som planmessig og omfattende. Men den samlede vurderingen av politisk kontroll er ganske negativ. Et mindretall mener at kontrollrutinene er tilstrekkelige. Nær halvparten mener at selskapsformen gir dårligere mulighet for innsyn og kontroll, og flertallet mener at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse.

Rapporten utforsker spesielt hva som er den politiske komponenten i eierstyringen. Basert på empiriske eksempler fra case-studiene vises det til fire sider ved dette. Selskapet kan etableres med et politisk formål. Strategiske endringer i selskapet kan vise seg å ha politiske implikasjoner, som må identifiseres og håndteres politisk. Samfunnsendringer og endringer i selskapets omgivelser kan føre til at selskapets nye politiske premisser aktualiseres i forhold til selskapets strategi. Og noen ganger brukes selskapene relativt kortsiktig til å nå politiske mål. Samlet sett hevder rapporten at den folkevalgte styringsrollen er konsentrert rundt ordfører, formannskap, eventuelle folkevalgte styremedlemmer og kontrollutvalget. Menige folkevalgte fremstår ofte som marginaliserte og uinformerte. Dette kan være en villet situasjon av ulike grunner, men en årsak kan også være at eierstyringen er til dels kompleks og at mange folkevalgte mangler forutsetningene for å sette seg inn i det. Konsentrasjonen kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgte kapasitet til å identifisere og diskutere de politiske sidene ved selskapene. Samtidig vises det hvordan rådmannen og kommuneadministrasjonen kan utføre en svært viktig støttefunksjon for de folkevalgte, men ikke alle kommuner benytter seg av dette.



FRØYA KOMMUNE
Kraft og mangfold

Utredning av alternativ organisering av Kultur og idrett som kommunal virksomhet.

Innledning:

Dette mulighetsstudiet er utarbeidet av ansatte i virksomheten kultur og idrett som et alternativ til det politiske vedtaket.

Virksomheten vil presentere et nytt forslag med fokus på økt samhandling på tvers av tjenestene, bedre ressursutnyttelse, bedre tjenestetilbud til innbyggerne og økt økonomisk kontroll.

Denne modellen viser også en effektivisering ved at virksomhetsleder får helhetlig administrative oppgaver som igjen frigjør tid til ansatte med fokus på tjenesteproduksjon. Virksomheten går bort fra avdelingslederfunksjoner til direkte økt fokus på fag.

Organisering:

Forslag til ny organisasjonsstruktur:



-Målet med modellen er å skape aktivitet til innbyggerne gjennom økt samhandling på tvers av tjenestene i kultur og idrett.

-Organisasjonskartet viser at biblioteket er avsatt til eget fagområdet, i henhold til Lov om folkebibliotek jfr forskrift om kvalifikasjonskrav for ansatte i folkebibliotek.

-De andre avdelingene er samlet for bedre ressursutnyttelse og effektivisering av tjenesteproduksjon.

Effektivisering:

- **Økt samhandling på tvers av tjenestene i kultur og idrett for bedre ressursutnyttelse.** Man disponerer ressurser og kompetanse til områder der oppgavene til enhver tid ligger, vi er mindre sårbar og mer allsidig. Tjenestetilbudet til innbyggerne er alltid i fokus.
- **Endre arbeidstidsordninger.** Dette vil redusere kostnadene knyttet til overtid og merforbruk.
- **Tjenestene blir lettere tilgjengelig for innbyggerne.** Vi øker servicegraden ut til innbyggerne ved å utnytte våre digitale plattformer.
- **Nærvær av ledelse.** Virksomhetsleder har kontor på tjenestested, er mer tilgjengelig og til stede for ansatte og tjenesteproduksjon.
- **Økonomisk kontroll.** Helhetlig økonomisk kontroll fordi virksomheten samles i ett. Fokus på inntekter og utgifter i henhold til realistiske budsjett.
- **Fokus på strategi og plan.** Opprettholde det gode fokuset på kommunens kultur- og samfunnsplan.

Oppsummering:

Ansatte mener denne modellen er et godt alternativ til annen organisering av kultur og idrett.

Mer kultur for hver krone.

Mvh

Ansatte i kultur og idrett.