



**FRØYA KOMMUNE**  
Kraft og mangfold

# **Eierskapsmelding for Frøya kommune 2018**

## **Motiver for selskapsdannelse**

## **1.1 Motiver for selskapsdannelse**

Det er en vanlig antakelse om at når det etableres et foretak eller selskap, er det for å oppnå noe. I denne eierskapsmeldingen legges det til grunn en antagelse om at når en kommune etablerer et foretak eller selskap, eller går inn som medeier eller deltaker sammen med andre, så er det for at kommunen skal oppnå noe. Men der private eiere vil ha økonomisk utbytte som hovedmål for sitt selskap, kan det offentlige ha en del andre mål.

Eierskapet kan grovt deles inn etter om det er finansielt eller politisk motivert. Flere kommuner har i sine eierskapsmeldinger gruppert selskapene etter fem kategorier for motiv for eierskap. Disse er også omtalt og gjengitt i boken "Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi" (Resch-Knudsen, 2011). Grunnlaget for kategoriseringen er formålsparagrafen i selskapsavtalen eller vedtektene (formål) og intensjoner ved etableringen av selskapet (mål). Det er ikke uvanlig at det kan være flere motiver bak etableringen av et selskap.

De fem motiveringene presenteres kort nedenfor:

### **Finansielt motivert**

Dersom hovedformålet med eierskapet er å oppnå økonomiske resultater, defineres eierskapet som finansielt. Finansielt formål betyr ikke at eier har en kortsiktig horisont på sitt eierskap eller at eier 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. Eierskap med et finansielt motiv vil ofte innebære en økonomisk risiko.

### **Politisk motivert**

Selskapsdannelser der motivet og hovedbegrunnelsen for eierskapet er strategiske valg om å posisjonere kommunen/regionen. Verken økonomi, hensynet til tjenesteyting eller lignende er begrunnelser for eierskapet.

### **Effektivisering av tjenesteproduksjon**

Selskapsdannelser som er motivert og begrunnet i hovedsak med at felleløsninger bidrar til mer effektiv tjenesteproduksjon enn å yte tjenesten selv. Sentralt her er å oppnå økt mengde av tjeneste for de midlene som er til disposisjon og bedre forvaltning av anleggsmidlene.

### **Samfunnsøkonomisk motivert**

Selskapsdannelser som er motivert og begrunnet i at kommunen gjennom selskapet vil oppnå totalt sett mer samfunnsøkonomiske resultater eller gjennomføring av oppgaver. Offentlig engasjement og styring i oppgaveløsningen vil stå sentralt i begrunnelsen for denne kategorien.

### **Regionalpolitisk posisjonering**

Selskapsdannelser som er motivert og begrunnet i at det styrker regionens muligheter og posisjon til å gjennomføre oppgaver i forhold til andre regioner og nasjonale aktører. Har kan også posisjonering for å utløse statlige midler/prioriteringer være en del av begrunnelsen.

Motiv og mål med selskapet får følger for hvordan eierstyringen innrettes. Formålet er ikke statisk, men kan endre seg over tid.

## 1.2 Valg av selskapsform – konsekvenser for eierstyring

Bakgrunnen for å tenke gjennom og deretter velge å etablere et foretak eller selskap, eller gå inn som medeier eller deltaker sammen med andre kan være svært ulike.

For eksempel er det i forbindelse med etablering av kommunale foretak ofte hensyn til muligheter for mer forretningsmessig drift, konkurranseforholdene for virksomheten, og muligheter for økt konkurranse kvalifisering som ligger til grunn.

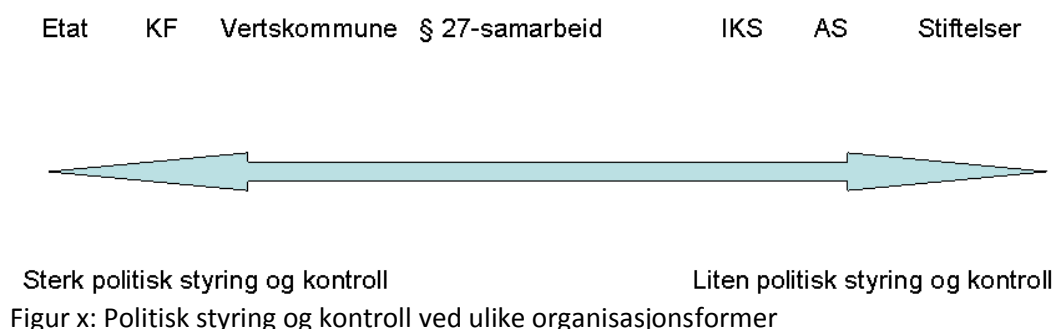
Når det gjelder valg av selskapsformer som interkommunale selskaper (IKS) og interkommunale samarbeid (IS, kommuneloven § 27) er disse ofte begrunnet med mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og oppgaveløsning ved å samarbeide, endringer i rammebetingelser og eller lovverk, og regionalpolitisk hensyn.

Aksjeselskap blir gjerne brukt i forhold til regional utvikling og i tilknytning til større prosjekter hvor tidshorizonten er langsiktig. Samferdsel, energi og næringsutvikling har vært de områdene det har vært vanligst å bruke selskapsformen.

Stiftelser er ikke anbefalt for virksomheter som krever eierstyring.

I de tilfellene der selskapsdannelse er aktuelt står kommunen i prinsippet fritt til selv å velge selskapsform, så fremt det ikke følger avgrensinger i lover og forskrifter for oppgaveområdet. Før det avgjøres hvilken selskapsform som er den mest formålstjenlige i forhold til de motiver kommunen har lagt til grunn for selskapsdannelsen, må det gjøres en rekke avveininger. Vurderingen må gjøres med tanke på at selskapsformen står i forhold til de oppgaver og funksjoner selskapet er tenkt å utføre, hvilke rammebetingelser selskapet trenger, hvilken økonomisk risiko som er ønskelig/akseptabelt, og hvor stor grad av politisk styring og kontroll som er ønskelig.

Figuren under illustrerer graden av kommunens mulighet for styring og kontroll ved ulike organisasjonsformer.



Når vedtak om valg av selskapsform er gjort, må eierskapet utøves gjennom selskapet sitt eierorgan og i samsvar med eierdokumentene. Tabellen under viser hvilke styringsdokumenter som gjelder for de ulike selskapsformene.

Tabell 2: oversikt over selskapsformenes eierorgan, styre og styringsdokument

Selskapsform	Eierorgan	Styret	Styringsdokument
KF	Kommunestyret	Velges av kommunestyret	Vedtekter
IKS	Representantskap	Velges av representantskapet	Selskapsavtale Eieravtale Styreinstruks
AS	Generalforsamling	Velges av generalforsamling	Vedtekter Aksjonæravtale Styreinstruks

### Eierorganer – likheter og forskjeller

Generalforsamlingen, representantskapet eller årsmøtet er selskapets operative eierorgan. Den eller de valgte representantene eller fullmektigen i eierorganet skal utøve den respektive eiers, det vil si kommunestyrets, interesser i selskapet og gjennom disse utøve kommunens eierskap i selskapet.

En styring gjennom formelle vedtak i de operative eierorganene bryter med den hierarkiske styringspyramiden som gjelder innenfor kommunen som rettssubjekt, og som kommuneloven er bygget opp rundt. Når kommunen legger deler av sin virksomhet til andre selskapsformer som er egne rettssubjekter, skal de styringssystemer som gjelder for vedkommende organisasjonsform følges. For å sikre det demokratiske eierskapet er det viktig at kommunen etablerer systemer for at vedtak som fattes i de operative eierorganene er forankret i kommunestyret.

Det er viktig å være klar at det er enkelte forskjeller mellom representantskap og generalforsamling. Myndigheten til disse to er noe forskjellig. I henhold til IKS-loven treffes vedtak om å avhende eller pantsette fast eiendom eller andre større kapitalgjenstander eller foreta investeringer av vesentlig betydning for selskapet av representantskapet etter forslag fra styret. I et AS derimot er det styret som treffer beslutninger om salg, opptak av lån og investeringer uten at det må legges fram for generalforsamling. Representantskapet er også gjennom IKS-loven tillagt flere oppgaver enn generalforsamlingen i et AS. Dette gjelder særlig forvaltningsoppgaver, slik som fastsetting av budsjett, økonomiplan, regnskap, samt salg og investeringer som nevnt ovenfor. Dette gir representantskapet større innflytelse over forvaltningen av selskapet enn generalforsamlingen i et aksjeselskap. Generalforsamlingen kan imidlertid gjennom vedtektene eller ved instruks pålegge at visse forvaltningssaker som anses som viktige skal forelegges generalforsamlingen før styret fatter vedtak.

### Styret og styrearbeid

Forvaltningen av selskapet ligger i styret, og ikke til eierne av selskapet. Et styre skal forvalte verdiene i selskapet ut fra de rammer og signaler som eierne gir gjennom eierstrategier, eiermeldinger, eieravtaler, vedtekter, selskapsavtaler og instruks og vedtak i de operative eierorganene. Mangler styret rammer, må det etterspørre det, f. eks ved å innkalle til eiermøte. Styrets oppgave er å ha ensidig fokus på selskapets interesser. Et styre kan være uenig om saker som drøftes, men hele styret bør stille seg lojalt bak vedtak som er truffet. Spørsmål om styremedlemmers lojalitet overfor andre særinteresser kan komme opp i enkelte saker, og kan medføre inhabilitet.

## **Habilitet**

Inhabilitet inntreer når en person antas å ha personlige interesser i utfallet av en sak som skal behandles, og som kan antas å ha påvirkning på vedkommendes dømmekraft under behandlingen av saken.

Forvaltningslovens § 6 omfatter regler om inhabilitet. For aksjeselskaper regulerer aksjeloven § 6-7 en tilsvarende regel hvor vurderingen går på hvorvidt beslutningen eller avgjørelsen har "særlig betydning" for styremedlemmet selv eller noen av vedkommendes nærstående, slik at han må anses å ha en fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken.

Habilitet/inhabilitet må vurderes når aktive folkevalgte (medlemmer av eksisterende folkevalgte organ) sitter i styret for selskapene. Inhabiliteten kan oppstå i kommunestyret/i de folkevalgtes behandling av saker som gjelder selskapene.