

Til: Alle interkommunale selskap (IKS) som er medlemmer i Samfunnsbedriftene

Att.:
Styret ved styreleder
Daglig leder

Oslo, den 20. juni 2022
Ansv. advokat Elen Schmedling Gimnæs
Epost elen.gimnas@samfunnsbedriftene.no
Mobil 48287550
Vår ref. 453/2803/ESG

Høringsnotat med forslag til endringer i IKS-loven

1. Bakgrunn

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har 25. mai 2022 sendt på høring forslag til endringer i IKS-loven (LOV-1999-01-29-6). Videre høres et forslag til en ny budsjett- og regnskapsforskrift for interkommunale selskap.

Departementets forslag innebærer at flere av IKS-lovens bestemmelser vil harmoniseres og tilpasses tilsvarende regler i kommuneloven. Dette gjelder særlig økonomibestemmelsene. Departementet forslår også økt møteoffentlighet og innsyn i de IKS-ene som er omfattet av offentleglova.

Høringsfristen til KDD er 23. september 2022.

2. Om denne henvendelsen og høringsprosess

Dette er en viktig høring for alle IKS. Vi har begynt å gå gjennom forslagene og den nærmere begrunnelsen for dem. Innspill fra IKS-medlemmene er i denne sammenhengen verdifullt og vi ønsker god dialog med dere i dette arbeidet.

Vårt hovedmandat er å fronte IKS-enes eget syn på lovforslagene. Samtidig må vi ta høyde for at meningene kan variere mellom selskapene, og at det for enkelte forslag vil være vanskelig å finne standpunkter der alle er enige. Samfunnsbedriftene vil synliggjøre kvalifiserte meningsforskjeller, og også foreta egne vurderinger av innhold og kvalitet i de ulike forslagene, særlig sett fra et juridisk ståsted.

Generelt oppfatter Samfunnsbedriftene at lovforslagene samlet bidrar til å knytte IKS-ene enda tettere til sine eiere. Det selskapsrettslige preget tones ned og selskapets juridiske rammebetingelser blir mer lik dem som gjelder for kommunen som forvaltningsorgan. IKS-modellen vil nærme seg et kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19.

Nedenfor følger en overordnet gjennomgang av de mest sentrale endringene som forslås, samt en foreløpig vurdering av noen av forslagene. Vi har særlig sett på forslaget om økt åpenhet og innsyn i selskapet, herunder kravet om åpne styremøter.

Gjennomgangen er ikke uttømmende. Lovforslagene fremgår av kapittel 15 i høringsnotatet, som ligger vedlagt. Vi mottar gjerne innspill også til øvrige endringsforslag.

3. Gjennomgang av lovforslag

3.1 Økt innsyn og åpenhet i selskapet – krav om åpne møter - ny §§ 8, 9, 11 og § 12

Interkommunale selskap er i dag ikke bundet av reglene om møteoffentlighet, men de kan på frivillig grunnlag bestemme hvilken praksis de ønsker for sine selskapsorganer; representantskapet og styret.

Departementet foreslår nå at alle IKS som er omfattet av offentleglova skal være omfattet av de samme reglene som kommunestyret, kommunale foretak og andre kommunale organer når det gjelder innsyn og avvikling av møter. Det betyr at møtene i representantskapet og styret som hovedregel skal holdes for åpne dører, jf. kommuneloven § 11-5 andre og tredje ledd. Møteinnkalling og saksliste skal sendes ut og offentligjøres på forhånd slik at allmennheten vet hvilke saker som skal behandles og kan være til stede.

Det vil være adgang til å lukke møtet 1) av hensyn til personvernet, 2) dersom det vil fremkomme opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven fvl. § 13 første ledd, eller 3) det er grunnlag for unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon (tungtveiende offentlige interesser).

Foreløpig vurdering

Samfunnsbedriftene har ikke oversikt over møtepraksis blant IKS-enes representantskaper. Flere praktiserer trolig åpenhet for sine møter. Dette kan henge sammen med eierorganets rolle og ansvar og at det er her de ulike kommune- og eierinteressene skal avstemmes gjennom politiske diskusjoner. De fleste representantskapsmedlemmer er sentrale folkevalgte i sine kommuner. En hovedregel om åpne møter i representantskapet finner vi som utgangspunkt positivt og lite problematisk.

Enkelte IKS-styrer holder i dag sine møter åpne og har god erfaring med dette. De mener dette er en riktig ordning for et kommunalt eid selskap som løser offentlige oppgaver og forvalter fellesskapets midler. De mener åpenhet og innsyn i styrets interne arbeid anses å bidra til tillit og godt omdømme, så lenge man ellers ivaretar grunnleggende regler om taushetsplikt og personvern. IKS-ene oppfattes ofte som kommunens forlengede arm i tjenesteproduksjonen og det er viktig for selskapene å opprettholde tilliten, både overfor sine eiere, innbyggerne og omgivelsene.

Vår erfaring er likevel at de fleste styrer i IKS avholder sine møter for lukkede dører, slik praksis trolig er for de fleste andre selvstendige rettssubjekter. På styrekursene våre sier mange at det er behov for et sted der styret som et kollegialt organ fritt og uten allmennhetens blikk kan drøfte saker og forhold som direkte eller indirekte berører både selskapet og eget arbeid. Styremøtet er også det eneste stedet der hele styret møter daglig leder, som styret har arbeidsgiveransvaret for.

Styremøtene utgjør dermed en viktig arena for å etablere et velfungerende samarbeid og gjensidig forståelse og tillit mellom styret og daglig leder.

Samfunnsbedriftene ser at det kan være både saker og temaer for styret som ikke omfattes av unntak som gir adgang til å lukke møtet, men som ut fra styrets rolle i selskapsstyringen og

styremedlemmenes personlige ansvar¹ ikke egner seg så godt for meningsutveksling på et åpent møte. Styret i et IKS er ikke et politisk eller folkevalgt organ der demokratiske hensyn tilsier et offentlig ordskifte. Diskusjoner om f.eks. særlige utfordringer i selskapet, arbeidsgiveransvaret, strategiarbeid eller selskapets konkurransesituasjon bør kunne tas uten at styremedlemmene må «veie sine ord». Ved krav om åpne møter kan det være en risiko for at saker i styret som er viktige, prinsipielle eller vanskelige i noen tilfeller vil drøftes i forkant og utenfor styremøtet, hvilket ikke er en ønsket utvikling.

Det kan være et poeng at organiseringen av kommunale tjenester i selskap ikke i seg selv skal redusere innsyn og åpenhet. Samfunnsbedriftene er likevel, fra et selskapsfaglig ståsted, kritisk til at kravet om åpne møter også skal omfatte styret. En generell adgang til å lukke styremøtet ut fra hva styret selv anses som hensiktsmessig, er ikke til hinder for å praktisere åpenhet.

Samfunnsbedriftene vil gjerne ha innspill til dette lovforslaget.

3.2 Redusert statlig rolle overfor IKS – oppheve § 31 femte ledd og § 32 fjerde ledd

Etter dagens lov kan ikke et IKS avvikles før departementet har truffet et formelt godkjenningsvedtak. Videre kan spørsmål om utelukkelse av en deltaker (vesentlig mislighold av selskapsavtalen) bringes inn til departementet for vurdering. Departementet kan også gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av avviklingen. Reglene griper inn det lokale selvstyret. Departementet viser i høringsnotatet til at kommunene selv må vurdere hva som er hensiktsmessig for seg og IKS-et og at det ikke er behov for en statlig vurdering i disse tilfellene.

Foreløpig vurdering

Samfunnsbedriftene er positive til forslaget. Kommunene er profesjonelle eiere av sine selskap og skal være i stand til å vurdere hva som er riktig og hensiktsmessig mht. både utelukkelse og eventuell selskapsavvikling. Det kan likevel være synspunkter på spørsmålet ut fra selskapets eget ståsted, kanskje på bakgrunn av egne erfaringer. Vi vil i så fall gjerne ha tilbakemeldinger om dette.

3.3 Valg av medlemmer til representantskapet – minst to vara - § 6

I dag skal valg av medlem til representantskapet foretas i kommunestyret ved forholdsvalg eller flertallsvalg. I høringsnotatet foreslås at valg til representantskapet også skal kunne avgjøres ved «avtalevalg». Dette innebærer at det gis én innstilling med forslag til medlemmer, som deretter må vedtas enstemmig av kommunestyret for å være gyldig.

Videre foreslås at det for hvert faste medlem av representantskapet, skal velges minst to varamedlemmer. De faste medlemmene er ofte sentrale folkevalgte, og det kan være krevende å finne møtetidspunkter som passer for alle. Forslaget skal bidra til vedtaksføre organer og at flest mulig eierkommuner deltar på representantskapsmøtene. Samfunnsbedriftene stiller seg positive til forslaget.

3.4 Representantskapet kan bestemme antall styremedlemmer - § 10

Det skal i dag fremgå av selskapsavtalen hvor mange styremedlemmer IKS skal ha. Dermed er det kommunestyrene selv som fastsetter hvilket antall styremedlemmer som er hensiktsmessig for det enkelte selskapet. Det foreslås imidlertid i høringsnotatet at myndigheten til å avgjøre antall styremedlemmer skal overføres til representantskapet.

¹ Styremedlemmer kan bli personlig ansvarlig for handlinger eller unnlatelser som påfører selskapet eller andre et økonomisk tap. Styremedlemmer kan også pådra seg straffeansvar.

Foreløpig vurdering

Samfunnsbedriftene er positive til at det er IKS-ets eget eierorgan som avgjør antall styremedlemmer. Dette vil gi anledning til å endre antallet styremedlemmer og dermed sammensetningen av styret ganske raskt, hvis det oppstår et behov for dette. F.eks. kan det være behov for å utvide styret i en periode med særlige utfordringer, eller i forkant av et større omstillingsarbeid. Departementet har ikke foreslått å lovfeste bruk av valgkomite, men både KS² og Samfunnsbedriftene anbefaler at valg av styremedlemmer bør skje med utgangspunkt i den kompetansen selskapet til enhver tid trenger. Bruk av valgkomite er et egnet virkemiddel for å sikre riktig kompetanse.

3.5 Godtgjørelse til ledervervet i representantskapet betales av selskapet - § 6

Vervet som medlem i representantskapet regnes etter gjeldende rett som et kommunalt tillitsverv etter kommuneloven § 8-4. Det er derfor kommunen, fylkeskommunen eller ett annet interkommunalt selskap som fastsetter godtgjørelsen for dette vervet.

I høringsnotatet legges det til grunn at de administrative tilleggsoppgavene som leder (og evt. nestleder) for representantskapet har, utgjør et tilleggsverv, et verv man tar på seg i tillegg til å representere og ivareta interessene til en eierkommune. Det foreslås på denne bakgrunn at godtgjørelsen for dette tilleggsvervet skal fastsettes av representantskapet og betales av selskapet. Da kostnader til eierorganer ikke er henførbare til selvkost, jf. H-2465 punkt 7.4 (departementets veileder til selvkostforskriften), må kostnaden til ledervervet i så fall dekkes av selskapet på annen måte. Samfunnsbedriftene vil gjerne ha medlemmenes synspunkter på dette.

3.6 Endringer i reglene om økonomiforvaltning - §§ 18, 19, 20, 22 og 27

Formålet med endringene i økonomibestemmelsene er ifølge departementet å sikre en god sammenheng mellom IKS-loven og kommuneloven når det gjelder reglene om økonomiforvaltning. Departementet mener det er en fordel at bestemmelsene i større grad harmoniseres. En del av endringene er av språklig og redaksjonell karakter.

Forslagene omfatter endringer knyttet til bl.a.

- Klargjøring av rollene til hhv. representantskapet og styret i budsjettsaker, og forholdet mellom økonomiplan og årsbudsjett.
- Kravene til innholdet i økonomiplan og årsbudsjettet skal tilsvare de krav som gjelder for kommunene etter kommuneloven. Disse dokumentene skal være informative og skal være gode styringsdokumenter for selskapet.
- Krav til budsjettbalanse og nærmere om (rask) inndekking av underskudd.
- Avleggelse av årsregnskap og årsmelding
- Nye frister for årsregnskap og årsberetning, samt avgi revisjonsberetning til rep. skap
- Låneopptak og adgang for IKS til å ta opp lån til kjøp av (alle) aksjene i et rent eiendomsselskap

Samfunnsbedriftene har allerede fått spørsmål om nye regler om (rask) underskuddsdekning er forenelig med selvkostreglene, og generelt forenelig med drift av selvkostvirksomhet i IKS. Vi oppfatter at enkelte lovbestemmelser blir betydelig mer omfattende enn i dag, og krevende å lese.

² Se KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll:

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

Utover dette har vi foreløpig ingen merknader til forslagene. De må vurderes både enkeltvis og samlet, og vi anmoder styret og daglig leder om å gå gjennom høringsnotatets omtale og begrunnelse for de ulike endringene, og melde innspill tilbake til oss.

3.7 Styrets ansvar og myndighet - § 13 første ledd

Styret har etter IKS-loven § 13 det overordnede ansvaret for forvaltningen av virksomheten. Det foreslås enkelte endringer i bestemmelsen for å tydeliggjøre ansvaret og oppgaver som ligger til styret. Det vil presiseres at styret har et selvstendig ansvar for å holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og en meldeplikt til representantskapet ved vesentlig budsjettavvik.

Samfunnsbedriftenes foreløpige vurdering er at det er positivt at plikter som ligger til styret blir tydeliggjort i loven. Dette bidrar til å presisere styreansvaret og er rettesnor for hva styret som selskapsorgan særlig skal følge med på.

Vi vil gjerne ha styrenes synspunkter på de foreslått endringene i § 13 første ledd.

4. Ny budsjett- og regnskapsforskrift

Sammen med lovforslaget foreslås også ny forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsmelding for selskapene. Den vil erstatte dagens forskrift fra 1999. Ny forskrift tilpasses og harmoniseres med de nye økonomireglene i IKS-loven og gir noen utfyllende regler om de ulike økonomidokumentene. En del er videreføring av gjeldende forskriftsregler, men i justert form. Et par av dagens forskriftsregler foreslås opphevet, f.eks. kravet om at oversikten over investeringer med finansiering skal følge en bestemt oppstillingsplan. Fristene for årsoppgjøret løftes inn i IKS-loven.

Vi merker oss at forskriften inneholder svært mange henvisninger til tilsvarende forskrift for kommuner og fylkeskommuner, samt noter til denne forskriften. Forskriften er dermed krevende å lese og anvende. Utover dette har vi ikke foretatt noen vurdering. Vi ber om tilbakemeldinger.

5. Ingen avklaring av forholdet mellom IKS-loven og statsstøttereglene i EØS-avtalen

Forholdet mellom IKS-loven og EØS-avtalens forbud mot statsstøtte har vært aktuell i flere år. I 2014 foreslo daværende Kommunal og moderniseringsdepartementet at det ubegrensede ansvaret og konkursforbudet i IKS-loven skulle oppheves og at det skulle innføres begrenset deltakeransvar som i aksjeselskap. Departementet sier klart at man ikke vil gå videre med dette forslaget.

Forholdet mellom IKS-loven og statsstøttereglene har imidlertid ikke fått noen nærmere avklaring i dette høringsnotatet. Departementet viser til pågående prosesser mellom norske myndigheter og ESA og en kommende sektorgjennomgang for å få avklart omfanget av økonomisk aktivitet i kommunal sektor. Samfunnsbedriftene oppfatter at dette vil danne bakgrunn for eventuelle tiltak for å sikre samsvar mellom IKS-loven og statsstøttereglene.

6. Avsluttende merknader

6.1 IKS knyttes tettere opp mot eierkommunene og vil omfattes av flere offentligrettslige regler enn før

Samfunnsbedriftene sendte våren 2020 et brev til daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet med flere forslag til endringer i IKS-loven. Noen av innspillene er fulgt opp i høringsnotatet, men langt fra alle.

Ut over forslaget om at representantskapet kan fastsette antall styremedlemmer, foreslås ingen ytterligere overføring av kompetanse og myndighet fra eierkommunene til representantskapet. Det vil si at mange saker fortsatt må behandles politisk i kommunestyrene.

Departementets grep i høringsnotatet med å knytte IKS-ene tettere til kommunen, kan henge sammen med forslaget til ny forvaltningslov i NOU 2019:5³. Der foreslo utvalget at forvaltningsloven bare skal gjelde IKS og andre selvstendige rettssubjekter i saker der de «utøver offentlig myndighet». Forslagene i høringsnotatet her vil medføre at IKS-ene blir bundet av flere kommunale og offentligrettslige regler for hele sin virksomhet, også der det ikke utøves offentlig myndighet.

Samfunnsbedriftene savner en klarere regulering av det økonomiske oppgjøret ved uttreden, utelukkelse og avvikling. Dette har vi bedt departementet om, men dagens regler om dette i IKS-loven § 30 blir foreløpig stående uendret.

Videre består IKS-loven av flere bestemmelser som er lange og omfattende, med mange ledd. Loven fremstår på enkelte punkt allerede som ganske vanskelig å finne frem i. Dette blir ikke enklere hvis de foreslåtte lovendringene inntas. Behovet for en bedre inndeling og struktur i IKS-loven er derfor noe vi vil ta opp i vårt hørings svar på selvstendig grunnlag.

6.2 Innspill per e-post, telefon og digitalt møte i august

Høringsnotatet er sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner, som er eiere av IKS-ene. Vi antar at mange kommuner vil vurdere forslagene og fremme synspunkter sett fra eiers ståsted. Disse trenger ikke være sammenfallende med hva selskapene selv mener.

Høringen er ikke sendt til IKS-ene, som lovforslagene direkte gjelder. Som grunnlag for et felles hørings svar fra Samfunnsbedriftenes ønsker vi derfor så mange tilbakemeldinger og innspill fra våre IKS-medlemmer som mulig.

Uttalelser fra styret som selskapsorgan vil være verdifullt. Det samme gjelder vurderinger og innspill fra direktør/daglig leder som har sitt daglige virke innenfor IKS-modellens juridiske rammer.

Det er fint om særlige standpunkter kan begrunnes nærmere - og gjerne med eksempler.

- Innspill til høringsnotatet, alt fra formelle uttalelser til korte merknader, kan sendes til elen.gimnas@samfunnsbedriftene.no.
- Skriftlige innspill bør være mottatt hos oss innen 31. august.
- Dere kan også ta direkte kontakt med advokat Elen S. Gimnæs på mobil 482 87 250 eller juridisk direktør Agnete Sommerset på mobil 992 47 988.

³ NOU 2019: 5 ligger til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/>

- Digitalt medlemsmøte om høringsnotatet avholdes medio august (uke 34). Invitasjon sendes alle IKS-medlemmer.

I tillegg til at Samfunnsbedriftene utarbeider et felles høringssvar, oppfordrer vi også selskapene til å avgi egne høringssvar til departementet.

Tusen takk for at dere bidrar.

Vennlig hilsen
Samfunnsbedriftene

Øivind Brevik
Administrerende direktør

Elen Schmedling Gimnæs
Advokat

Dokumentet er signert elektronisk og trenger ingen underskrift.