

Kommunal og moderniseringsdepartementet
[leveres elektronisk]

03.10.2016

NOU 2016:4 Ny kommunelov – høringssvar fra KS Bedrift

KS Bedrift har følgende hovedsynspunkter:

- KS Bedrift er fornøyd med at kommuneloven nå revideres og at den fortsatt skal være en rammelov for kommunene. Det er positivt at hensynet til det kommunale selvstyre har stått sentralt for utvalgets arbeid, og at nasjonale regler og føringer skal ta hensyn til kommunene som selvstendige rettssubjekter og eget folkevalgt nivå.
- KS Bedrift mener prinsippet om kommunens organisasjonsfrihet bør tydeliggjøres i en egen lovbestemmelse i kommuneloven. Friheten til å organisere egen virksomhet er elementært for et reelt kommunalt selvstyre.
- KS Bedrift mener det er bra at det lovfestes et krav om å utarbeide eierskapsmelding for kommunale selskaper. Dette kan bidra til økt bevisstgjøring om eierstyring av kommunale virksomheter, samt gir en samlet oversikt over oppgaver kommunene er engasjert i utenfor de vanlige etatene.
- KS Bedrift er positive til at det fastsettes en generell bestemmelse i kommuneloven om at kommuner kan inngå interkommunalt samarbeid, samt at det gis en oversikt over hvilke samarbeids- og selskapsmodeller som kan brukes. Reglene bidrar til oversikt og klarhet.
- KS Bedrift noterer seg at dagens § 27-modell videreføres som kommunalt oppgavefellesskap, og at det etableres egne regler for regionråd. Dette vil i større grad reflektere hva § 27-samarbeid i dag faktisk brukes til. Det er imidlertid viktig å avklare forholdet mellom slike oppgavefellesskap og IKS loven, for å sikre at IKS fortsatt vil være en god selskapsform for kommunalt eide bedrifter.
- KS Bedrift er positive til at det fastsettes en regnskapsplikt for kommunale oppgavefellesskap og regionråd.
- KS Bedrift støtter en overordnet regel om beregning av selvkost for kommunale tjenester.

- KS Bedrift mener at det må innføres samme kompetansekrav for kommunale revisorer som for en privat revisor etter revisorloven. Dette kan bidra til å sikre bedre rekruttering til kommunale revisjonsmiljøer.

Særlig om KF:

- Etter vår mening bør kompetanse være det viktigste valgkriterium for utnevning av styremedlemmer, også for et KF. I tillegg mener vi at det bør være et krav om bruk av valgkomite for utnevning av styremedlemmer, også for KF. For øvrig ser KS Bedrift at det kan være hensyn som taler for at forslaget om at medlemmer og varamedlemmer til kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i et kommunalt foretak kan være hensiktsmessig.
- KS Bedrift er skeptisk til forslaget om at kommunale foretak som i dag fører regnskap etter regnskapsloven, må bytte til kommunale regnskapsprinsipper

Innledning

KS Bedrift er den sentrale organisasjonen for bedrifter i kommunal sektor. Vi er arbeidsgiver og næringsorganisasjon for ca. 500 kommunalt eide bedrifter i ulike bransjer. De største bransjene leverer tjenester innenfor avfall, energi, havn og brann og redning. Felles for virksomhetene er at de leverer grunnleggende tjenester til sine lokalsamfunn. Organiseringen av virksomhetene er også ulik. Det er primært IKS, aksjeselskap, § 27-virksomheter og kommunale foretak.

Kommuneloven retter seg mot kommuneorganisasjonen og kommunens folkevalgte. Mange av kommunelovens bestemmelser har imidlertid betydning for våre medlemsbedrifter. Flere av de lovforslagene som fremmes i høringen er derfor av stor relevans for bedriftene.

Generelle merknader

Kapittel 4 – Kommunalt selvstyre og forholdet til nasjonale myndigheter

Organisasjonsfrihet

Den kommunale organisasjonsfriheten er en viktig del av det kommunale selvstyret. KS Bedrift mener at prinsippet om den kommunale organisasjonsfriheten bør være lovfestet og gå mer tydelig frem av kommuneloven enn etter forslaget i NOU 2016:4, der prinsippet fremkommer mer indirekte. På en rekke tjenesteområder er det relevant for kommunene å kunne velge en annen organisering enn tradisjonell etatsorganisering, herunder flytte oppgaver til egne rettssubjekter/selskaper underlagt kommunal styring. Det bør gå klart frem av loven at det skal være anledning til dette.

KS Bedrift foreslår at det tas inn et nytt fjerde ledd i § 2-1 som slår fast den kommunale organisasjonsfriheten som et eget og selvstendig prinsipp. Bestemmelsen kan utformes på ulike måter og et alternativ kan være: «Kommunen og fylkeskommunen fastsetter selv innenfor rammen av nasjonal lovgivning hvordan kommunens eller fylkeskommunens tjenester (eller:

virksomhet) skal organiseres.»¹ En generell lovtekst vil etter vår vurdering ta høyde for eventuelle regler om organisering i særlovgivningen og også en eventuell fremtidig plikt til å skille ut bestemte oppgaver fra det kommunale rettssubjektet (se merknader til kapittel 22 nedenfor).

Kapittel 6 - Kommuners informasjonsplikt

KS Bedrift ser behovet for forslaget om en informasjonsplikt for kommunene som også omfatter virksomhet i andre rettssubjekter som utfører oppgaver på vegne av kommunen (selskaper). Dette kan bidra til styrket bevisstgjøring og kunnskap om de oppgaver og tjenester som utføres i kommunalt eide selskaper/eksterne virksomheter. KS Bedrift forutsetter at forslaget ikke innebærer nye rapporteringsoppgaver for kommunale selskaper, men at plikten kan oppfylles ved bruk av allerede tilgjengelig informasjon i f.eks. årsmøtedokumenter, eierskapsmeldinger, vedtekter mv.

Kapittel 11 - Kommunale foretak

Generelt

KS Bedrift støtter forslaget om å videreføre adgangen til å organisere deler av kommunal virksomhet i kommunale foretak (KF) som en del av det kommunale rettssubjektet. KF er en hensiktsmessig modell for organisering av deler av den kommunale virksomheten som har behov for noe større selvstendighet enn tradisjonelle etater.

Valgbarhet til KF-styret

KS Bedrift mener *kompetanse* bør være avgjørende for valg av styremedlemmer, og ikke politisk ståsted og tilhørighet, jf. også våre Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll. I tillegg foreslår vi å lovfeste et krav om bruk av valgkomite for selskaper som kommunen eier, og at dette også skal gjelde for valg av styremedlemmer til et KF.

Vi ser at det kan være gode grunner til å lovfeste at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke kan velges til styret i et KF. Forslaget innebærer likevel strengere regler enn det som gjelder for aksjeselskap og interkommunale selskaper, der også eiere kan sitte i styret. Det kan være grunn til å spørre om antallet saker der det kan oppstå spørsmål om habilitet er så mange at det forsvarer en lovbestemmelse om å utestenge kommunestyremedlemmer fra styredeltakelse i KF. Spørsmål om habilitet for styremedlemmene i KF-et kan også, som i dag, håndteres fra sak til sak og etter de vanlige habilitetsreglene.

Eierstyring i KF

Kommunenes (eier-)styring av kommunale foretak kan variere. Det er etter forslaget lagt forholdsvis få føringer i loven. KS Bedrift ser at dette bidrar til fleksibilitet og handlefrihet slik at den enkelte kommunen kan innrette sin styring av foretakets virksomhet i samsvar med det som kommunen selv finner nødvendig og hensiktsmessig. Samtidig peker vi på at det også for KF er nødvendig at eierkommunen har en klar og uttrykt strategi for foretaket, slik at det vet hvilke rammer det har for drift og utvikling, jf. kravet til krav om kommunal eierskapsmelding.

Økonomi i KF

¹ Se ellers § 24-1, der alternative organiseringsmåter for kommunal revisjon er listet opp i lovteksten.

Forslaget innebærer at kommunale foretak som i dag fører regnskap etter regnskapsloven vil måtte benytte kommunale regnskapsregler. Dette kan bidra til at eier får mer sammenlignbar informasjon om foretaket vs. den øvrige kommunale virksomheten, hvilket for så vidt er positivt i styringssammenheng. På den andre siden mener vi at de foretakene som i dag avlegger regnskap etter regnskapsloven kan miste en del av sitt sammenligningsgrunnlag mot markedet. Dette gjelder for eksempel der foretakets hovedvirksomhet er drift og forvaltning av eiendom eller (deler av) havnevirksomheten.

Kapittel 18 - Interkommunalt samarbeid

Enklere og tydeligere regelverk

Regelverket bør være innrettet slik at det er mest mulig klart hvilket handlingsrom kommunen har til å organisere egne oppgaver, herunder inngå samarbeid med andre kommuner og aktører. KS Bedrift ser at forslaget om å dele dagens § 27-modell opp i kommunalt oppgavefellesskap og regionråd kan bidra til en mer tydelig regulering av de enklere formene for interkommunalt samarbeid. Det er også positivt at det innføres krav om å ta stilling til om den interkommunale virksomheten er et eget rettssubjekt. Avklart rettslig status har stor betydning for en rekke forhold, ikke minst bidrar det til å klargjøre roller, ansvar og styring både for kommunen som eier og for virksomheten selv.

Oppgavefellesskap – et alternativ til IKS?

KS Bedrift mener at IKS er en god selskapsmodell som er tilpasset kommunalt eide bedrifter, og man bør sørge for at IKS fortsetter å være en attraktiv selskapsform for samarbeid mellom kommuner. Vi stiller dermed spørsmål ved om de nye reglene om kommunalt oppgavefellesskap kan medføre at oppgaver som ellers naturlig ville blitt lagt til et IKS, eller som allerede ligger til IKS, kan bli overført til oppgavefellesskap. Det kan være at kommunene oppfatter kommunalt oppgavefellesskap som en enklere utgave av eller en alternativ modell til IKS. KS Bedrift mener departementet må vurdere nærmere hvilke konsekvenser reglene om kommunalt oppgavefellesskap kan få mht. organisering i IKS.

Som utgangspunkt mener KS Bedrift at kravet om representantskap i oppgavefellesskapet, med plikt til deltakelse fra alle eierne, er noe strengt. Det er ikke sikkert det er nødvendig for løsningen av oppgavene at samtlige eiere er representert. KS Bedrift forstår det likevel slik at kravet om eierrepresentasjon kan bidra til å sikre samsvar med anskaffelsesreglene slik at eierkommunene kan legge oppgaver direkte til oppgavefellesskapet uten at det anses som et ordinært kjøp. Dersom reglene om kommunalt oppgavefellesskap skal lovfestes, bør dette omtales nærmere i lovproposisjonen.

Kapittel 19 - Økonomiforvaltning

Generelt

KS Bedrift oppfatter at forslaget legger opp til strammere lovregulering av kommunenes økonomiforvaltning enn tidligere. Det er spørsmål om dette er i samsvar med utvalgets mandat om å styrke det kommunale selvstyret. Muligheten til styring av egen økonomi uten for mange lovkrav er av vesentlig betydning for handlefriheten lokalt. Kravet om minste låneavdrag kan være utfordrende for enkelte kommunale selskaper hvor inntekter og utgifter kan variere fra år til år, og kan dermed bidra til mindre handlefrihet.

Det åpnes i forslaget § 14-14 for at kommunen på visse vilkår kan ta opp lån til kjøp av alle aksjene i eiendomsselskap. KS Bedrift mener departementet bør vurdere om denne adgangen også bør gjelde lån til aksjer i egne selskaper der de underliggende forhold er rene eiendommer.

KS Bedrift støtter forslaget om en selvstendig regnskapsplikt mv. for regionråd og kommunale oppgavefelleskap. Særlig viktig er dette der de nevnte virksomhetene er egne rettssubjekter. Videre støttes forslaget om samlet regnskap for kommunen som juridisk enhet. Begge de nevnte forslagene gir kommunen som eier viktig styringsinformasjon og bedre anledning til å vurdere økonomien i den kommunale virksomheten samlet under ett.

Konsernregnskap

KS Bedrift støtter utvalgets vurdering om *ikke* å lovfeste krav om konsernregnskap som omfatter kommunen som rettssubjekt og andre rettssubjekter som kommunen er hel- eller deleier av. Et slikt krav vil trolig medføre merarbeid for bedriftene, og det usikkert om et slikt regnskap kan generere informasjon og opplysninger som gir kommunestyret bedre oversikt over samlet virksomhet enn den allerede har i dag.

Kapittel 21 - Selvkost

KS Bedrift støtter forslaget om å innføre regler i kommuneloven om beregning av selvkost. Dette tydeliggjør og avgrenser hvordan fastsettelsen av kommunale gebyrer og egenbetaling skal skje. Det bør i denne forbindelse igangsettes et arbeid med å avvikle særlovenes bestemmelser om beregning selvkost. Det vil være uheldig dersom lovverket inneholder regler som gir til dels ulik oppskrift på hvilke elementer som skal medregnes ved selvkost. Utvalgets forslag legger opp til et todelt rettsgrunnlag på selvkostområdet, der hjemmelen for selvkost fremgår av særlov, mens beregningen skal skje etter kommunelovens regler. Dette virker som en hensiktsmessig og ryddig innretning av selvkostreglene for kommunene.

Kapittel 22 – Kommunene som markedsaktør. Forholdet til statsstøtteregeverket

KS Bedrift viser til regjeringens arbeid med å utrede løsninger for å sikre at norsk lovgivning er i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. KS Bedrift er opptatt av at kommunene skal ha mest mulig frihet knyttet til hvordan oppgavene skal organiseres. Utgangspunktet er at kommunen må kunne bestemme selv om den skal utføre oppgaven i egen organisasjon, overlate dem til et kommunalt eller interkommunalt selskap eller samarbeid, eller sette dem ut på anbud.

KS Bedrift ser at det er behov for å utrede en generell utskillingsplikt for økonomisk aktivitet som utøves av kommunen i markedet. Plikt til å skille ut økonomisk aktivitet fra det kommunale rettssubjektet kan bidra til klare og ryddige skiller mellom den lovpålagte forvaltningsvirksomheten og den mer kommersielt rettede aktiviteten kommunene driver.

Vi peker likevel på at det for avfallsbransjen for nylig har blitt innført et krav om *regnskapsmessig* skille. Et regnskapsmessig skille ble da vurdert som tilstrekkelig til å skille mellom husholdningsavfall (lovpålagt) og næringsavfall (konkurranseutsatt) og dermed egnet til å hindre kryssubsidiering mellom disse to aktivitetene.

KS Bedrift mener derfor at regjeringen også bør vurdere alternative modeller for organisering av økonomisk aktivitet, og eventuelt unntak fra utskillingsplikten. Dette kan være aktuelt for tilfeller der næringsaktiviteten er av så lite av omfang at utskilling i eget rettssubjekt ikke er aktuelt, vil bli for kostnadskreven, eller at den henger så nært sammen med den lovpålagte oppgaven at utskilling vil ramme kvaliteten og utførelsen av denne.

KS Bedrift mener regjeringen må benytte det EØS-rettslige handlingsrommet når det gjelder avgrensning av hvilke kommunale/ offentlige tjenester som kan falle inn under foretaksbegrepet og eventuelt være gjenstand for utskillingsplikt. Det at en tjeneste *kan* produseres og tilbys av private aktører, bør etter vår vurdering ikke være ensbetydende med at tjenesten er markedsrettet økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. Det må også være klart at en eventuell fremtidig utskillingsplikt heller ikke skal medføre krav om privatisering av tjenester, dvs. kommunene må fortsatt kunne legge sine oppgaver til egne, kommunalt eide selskaper.

Kapittel 26 – Revisjon

KS Bedrift mener det er viktig at det finnes solide miljøer for revisjon av den kommunale virksomheten og av kommunalt eide bedrifter. Det er derfor viktig at kommunerevisorer har samme kompetansekrav og like muligheter til kompetansegodkjenning som revisorer i privat sektor. Dette vil bidra til å sikre god rekruttering av revisorer til kommunale revisjonsmiljøer. Med ansvaret for kommunelovens økonomiregler, bør KMD kunne ta initiativ til å sette i gang et arbeid for slik lovendring.

KS Bedrift er positive til at eierskapskontroll skal være en revisjonsoppgave som utføres i tråd med god kommunal revisjonsskikk. Eierskapskontroll etter kommuneloven må ikke bare innebære kontroll av økonomiske forhold, men være en gjennomgang av også andre forhold ved virksomhetens resultater, herunder om eierinteressene er tilstrekkelig ivaretatt i driften. Vi ber departementet vurdere om det i merknaden til kommuneloven § 24-4 kan presiseres nærmere hva som konkret ligger i selskapskontrollen, slik at det tydeliggjøres både for kommunen og virksomheten hvilke forhold og resultater som skal kontrolleres.

Kapittel 27 - Kommunenes styring og kontroll med ekstern virksomhet

Eierstyring av kommunale virksomheter og selskaper kan utøves på ulike måter. KS Bedrift støtter forslaget om lovbestemt krav om kommunal eierskapsmelding. Dette kan bidra til mer aktiv og bevisst eierskap, og dermed til mer målrettet og effektiv eierstyring. Forslaget samsvarer med anbefalinger KS og KS Bedrift har gitt.

Øvrige forslag fra KS Bedrift

Avslutningsvis har vi tre andre forslag som gjelder styring og kontroll av kommunalt eide selskap. Vi ber departementet vurdere disse.

Utbytte og uttak av midler fra kommunale selskaper

KS Bedrift ber departementet vurdere å innføre krav om at utbytte og uttak av midler fra kommunale selskaper og kommunale foretak skal stå i et forsvarlig forhold til virksomhetens drift og økonomiske stilling for øvrig. Eiere/kommunene har i dag stor frihet i sin utbyttepolitikk og dette er en del av det kommunale selvstyret. Det er imidlertid viktig at kommunale bedrifter som leverer sentrale velferdstjenester til innbyggerne har forutsigbare

rammer, og at offensive uttak fra selskapet ikke skjer på bekostning av drift og utviklingsmuligheter. I øvrig selskapslovgivning er det f.eks. satt skranker for utdeling av midler ved krav om forsvarlig egenkapital. Det er mulig å tenke seg et tilsvarende krav for kommunale foretak, selv om dette er en del av kommunen.

Lovfesting av valgkomite

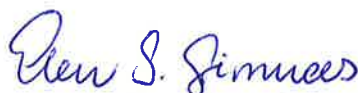
KS Bedrift erfarer at det er stort behov for opplæring knyttet til det å inneha et styreverv og bevissthet rundt det at styremedlemmer og eier har ulike roller. Styrearbeid i kommunalt eide selskaper innebærer betydelig ansvar, og kommunale selskaper forvalter til sammen mange milliarder kroner årlig. For at ikke fordeling av styreverv primært skal bli en del av en partipolitisk kabal, og at det skal være forsvarlige og gjennomtenkte prosesser rundt valg av kandidater i styrene - med fokus på kompetanse, foreslår KS Bedrift at departementet vurderer å lovfeste valgkomite for oppnevning av styremedlemmer i kommunalt eide bedrifter og virksomheter.

Handleplikt

Det kan også vurderes å lovfeste av en «handleplikt» for styret i kommunalt foretak, på linje med det som gjelder for AS og IKS. Dette vil innebære en tydeliggjøring av styreansvaret. Enkelte problemstillinger vil måtte utredes nærmere, for eksempel når innslagspunktet for handleplikten evt. skal være - siden det ikke er krav om f.eks. egenkapital i et foretak, og det heller ikke (skal) drives økonomisk virksomhet der.

Med hilsen


Bjørge Ravlo Rydsaa
Adm. dir.


Per Tone Molvær Berset
Juridisk dir.

