

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Att.: Kommunalavdelingen

Oslo, 20.09.2022

Høringsnotat om IKS-loven – høringssvar

Innhold

1. Bakgrunn	3
2. Overordnet om forslagene.....	3
3. Økt innsyn og åpenhet i selskapet	4
3.1. IKS-enes virksomhet - hva er forretningsmessig?	4
3.2. Generelt – positivt med åpenhet	6
3.3. Valg av selskapsorganisering er valg av styringsform	6
4. Åpne møter i representantskapet m.m.....	7
5. Åpne møter i styret m.m.	7
5.1. Styret er et ikke-politisk selskapsorgan og styrevervet er personlig.....	8
5.2 Behovet for frie og åpne diskusjoner for å treffe gode beslutninger.....	8
5.3 Styremedlemmenes personlige ansvar	9
5.4 Styrets rolle i saksbehandlingen.....	9
5.5 Rekruttering av kompetanse til styrene.....	9
5.6 Sentrale saker behandles i representantskapet.....	10
5.7 IKS-enes konkurransesituasjon	10
5.8 Styrets arbeidsgiveransvar og forholdet til daglig leder	11
5.9 Unntak er ikke tilstrekkelige – drøftelsene kan flyttes til andre arenaer.....	11
5.10 Risiko for etterspill ved ulike meninger innad i styret.....	11
5.11 Interkommunale krisesentre kan ikke avkreves åpne styremøter.....	12
5.12 Begrepsbruk rundt åpne og lukkede møter	12
6. Alternative forslag.....	13
6.1. Åpne møter i representantskapet, ingen lovregulering av styremøtet	13
6.2. Møteoffentlighet gjelder styrets saksbehandling	13
7. Styrets ansvar og myndighet.....	13
8. Valg av medlemmer til representantskapet.....	14
9. Beslutning om antall styremedlemmer.....	14
10. Godtgjørelse til ledervervet i representantskapet.....	14
11. Reglene om økonomiforvaltning.....	15
11.1. Økonomiplanen og årsbudsjettet	15
11.1.1. Krav om budsjettbalanse.....	15
11.1.2. Krav om rask inndekking av underskudd	15
11.2. Årsregnskapet og årsberetningen	16
11.3. Låneopptak mv.....	16
11.4. Ny budsjett- og regnskapsforskrift.....	17
12. IKS-loven og statsstøttereglene i EØS-avtalen	17
13. Andre konsekvenser av forslagene	18
14. Merknader utenfor forslagene i dette høringsnotatet	18

1. Bakgrunn

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sendte 25. mai 2022 forslag til endringer i LOV-1999-01-29-6 (IKS-loven) på høring. Sammen med lovforslagene ble det også lagt frem forslag til en ny budsjett- og regnskapsforskrift for interkommunale selskap.

Dette er en viktig høring for alle selskap organisert etter IKS-loven. Per i dag er 174 av til sammen 224 registrerte interkommunale selskap (IKS) medlem i Samfunnsbedriftene. Endringer i IKS-loven er derfor en sak med høy prioritet hos oss.

Høringsnotatet ble sendt til alle kommuner og fylkeskommuner, men ikke til selskapene. I juni 2022 sendte vi derfor høringsnotatet til alle våre IKS-medlemmer sammen med noen merknader, og ba dem om synspunkter og innspill til lovforslagene. Den 23. august avviklet vi også digitale høringsmøter for IKS-medlemmene.

Samfunnsbedriftene vil i dette høringssvaret søke å gjøre rede for IKS-enes syn på forslagene ut fra de tilbakemeldingene vi har fått. Vi har også foretatt egne vurderinger sett fra et faglig og juridisk ståsted.

Høringssvaret er behandlet av styret i Samfunnsbedriftene.

2. Overordnet om forslagene

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

Våre synspunkter kan sammenfattes slik:

- Samfunnsbedriftene er kritiske til den underliggende forutsetningen i høringsnotatet om at IKS-loven i liten grad brukes til forretningsmessig virksomhet. Det er et stort mangfold blant IKS-enes oppgaver og virksomhetsområder. De fleste driver imidlertid i begrenset grad med tradisjonell forvaltningsvirksomhet eller utøver offentlig myndighet. Hovedsakelig utfører de oppgaver og produserer tjenester/serviceytelser som befinner seg et sted mellom forvaltning og mer forretningspreget virksomhet. IKS-modellen brukes etter vårt skjønn godt i samsvar med det den var tiltenkt.
- Samfunnsbedriftene støtter *ikke* forslaget om å lovfeste krav om åpne styremøter i IKS. Det er vist til behovet for åpenhet og innsyn, ut fra antakelsen om at IKS-ene driver mest med forvaltning og mindre med forretning. Motstående hensyn er imidlertid ikke utredet. Det er heller ikke vurdert hvilke konsekvenser krav om åpne møter kan få for styrets arbeidsbetingelser, kvaliteten på styrets beslutninger eller andre selskapsrelevante forhold. Vi mener at dagens lovregulering av styremøter er tilstrekkelig og gir de juridiske rammebetingelsene som er nødvendige for å drive profesjonelt styrearbeid i interkommunale selskap. Eierkommunene kan gjennom selskapsavtalen og i eierstyringsdokumentene regulere selskapets møtepraksis nærmere, og dermed legge til rette for meroffentlighet og større grad av åpne styremøter i de selskapene der dette er ønskelig.
- Samfunnsbedriftene er som utgangspunkt positive til forslaget om å lovfeste krav til åpne møter i representantskapet i IKS. I forlengelsen av dette støtter vi også forslaget om at møtene i representantskapet skal kunngjøres offentlig på forhånd sammen med dagsorden m.v., og at protokoller fra møtene skal gjøres tilgjengelig. Det må imidlertid være adgang til å lukke møtet av de samme hensyn som man kan lukke møtet i kommunestyret.
- Samfunnsbedriftene støtter forslaget om å redusere statens oppgaver overfor IKS.
- Samfunnsbedriftene er positive til forslaget om det skal velges minst to varamedlemmer for hvert, faste medlem av representantskapet.

- Samfunnsbedriftene støtter forslaget om at representantskapet får myndighet til å avgjøre antall styremedlemmer.
- Samfunnsbedriftene er generelt positive til lovforslag som bidrar til å tydeliggjøre styrets ansvar og myndighet i selskapsstyringen. Da styret i et IKS har avgjørelsesmyndighet i færre saker enn i et AS, kan imidlertid en presisering av styrets forvaltningsansvar i tråd med aksjelovens regler i realiteten innebære en ansvarsskjerpelse. Forslaget samsvarer heller ikke særlig godt med krav om møteoffentlighet, som i betydelig grad vil endre styrets rammebetingelser.
- Samfunnsbedriftene er kritiske til forslaget om at selskapet skal betale godtgjørelsen til ledervervet i representantskapet. Kostnader til eierorganet bør i sin helhet bæres av eierne, og ikke av selskapet. En slik kostnad kan heller ikke henføres til selvkost. Forslaget kan dermed ikke varetas av selskap som kun driver selvkosttjenester.
- Samfunnsbedriftene stiller seg positive til flere av forslagene om å harmonisere IKS-lovens økonomibestemmelser med tilsvarende bestemmelser i kommuneloven. Det er positivt at fristene for å avlegge årsregnskap og årsberetning mm. forlenges. Vi mener imidlertid at det nye kravet om budsjettbalanse, rask inndekking av underskudd og enkelte andre forslag må vurderes nærmere opp mot selvkostreglene. Forslagene bør også vurderes opp mot at mange IKS utfører oppgaver og tilbyr tjenester utover det lovpålagte, herunder driver næringsvirksomhet.
- Samfunnsbedriftene støtter forslaget om at IKS får adgang til å ta opp lån til kjøp av (alle) aksjene i et rent eiendomsselskap.
- Samfunnsbedriftene ser at en mulig konsekvens av forslagene er at flere IKS som driver forretningsmessig virksomhet og/eller er i reell konkurranse med andre, kan ønske å skille ut deler av virksomheten i egne selskap (AS), eller arbeide for å omdanne seg til AS. Mange IKS-medlemmer har i sine tilbakemeldinger til oss pekt på dette.

3. Økt innsyn og åpenhet i selskapet

3.1. IKS-enes virksomhet - hva er forretningsmessig?

Departementet legger til grunn i høringsnotatet at det er «karakteren til oppgåvene» som skal være førende for hvilke offentligrettslige regler som skal gjelde. Dette er Samfunnsbedriftene i utgangspunktet helt enig i. Lovforslagene om mer åpenhet og innsyn synes imidlertid å bygge på en noe forenklet forståelse av hvilken type virksomhet IKS-ene faktisk driver i dag. Det vises blant annet til KDDs organisasjonsdatabase der IKS er kategorisert under hovedvirksomhet/områder, men det er ikke gjort nærmere vurderinger av hva dette reelt innebærer.

Departementet legger videre til grunn at siden selskapene «i stor grad løyser typiske kommunale oppgaver, irekna lovpålagte oppgaver til innbyggerane», og «i liten grad [driv] med forretningsmessig verksemd» bør IKS-loven «i noko større grad ta omsyn til kommuneloven og anna offentlegrettsleg regulering av interkommunalt samarbeid og offentlig verksemd.»

Forutsetningen om at IKS-ene i liten grad driver forretningsmessig virksomhet er etter vår vurdering ikke riktig. Mange av IKS-medlemmene peker også på dette og kjenner seg ikke igjen i beskrivelsen. Det må i denne sammenhengen sies at forretningspreget eller forretningsmessig virksomhet ikke nødvendigvis er det samme som EØS-rettslig økonomisk aktivitet.¹ Produksjon av kommunale tjenester/serviceytelser er ikke regulær næringsvirksomhet, og det foreligger som regel ikke avkastningskrav, men like fullt kan både innretningen og driften ha et forretningsmessig preg og det kan være økonomiske og andre forretningsbaserte mål for virksomheten (effektivitetskrav, reduserte brukergebyrer/egenandeler, markedsandeler, mv.). Tjenestene kan godt være basert på kommunalt lovpålagte oppgaver, og likevel være forretningspregede.

¹ EØS-avtalen art 61 (1).

Et eksempel er den lovpålagte innsamlingen av husholdningsavfall (selvkost), der eierne av registrerte eiendommer/boenheter er abonnenter og betaler avfallsgebyr ut fra bruken av tjenesten (hvor mye avfall de produserer). Som en del av husholdningsavfallet samles det også inn bilbatterier. Bilbatterier har i dag en markedsverdi og kan selges på et marked. Det avfallsselskapet tjener på salget av batteriene skal komme til fradrag i selvkostregnskapet. Det er i dag en rekke avfallsfraksjoner som har eller er i ferd med å få en økonomisk verdi og som innebærer at avfallsselskapene må tenke forretningsmessig, for å utnytte disse avfallsfraksjonene på en god måte.

I forarbeidene til IKS-loven² la departementet til grunn at en del kommunale selskaper drev forretningspreget virksomhet uten profittmotiv, men med en videre samfunnsmessig/kommunalpolitisk målsetting og at en del kommunale serviceytelser gjerne falt i en mellomkategori mellom tradisjonell forvaltningsvirksomhet og (ren) næringsvirksomhet. På denne bakgrunn mente departementet at det var det behov for IKS-loven som en egen selskapsform tilpasset virksomhet.

Samfunnsbedriftene kan ikke se at dette har endret seg vesentlig og/eller at de interkommunale selskapene nå driver mer forvaltningsvirksomhet og mindre forretningspreget virksomhet enn tidligere. Både i høringsinnspill til oss og i digitale høringsmøter 23. august er det en klar overvekt som oppfatter at det forretningsmessige preget i oppgaveproduksjonen har blitt tydeligere.

Hvorvidt driften kan sies å være forretningspreget eller ikke, henger også sammen med endringer i sektorregelverket, den generelle samfunnsutviklingen, flere myndighetskrav og nasjonalpolitiske mål som har kommet de senere årene.

I avfallsbransjen har det blant annet tilkommet nye lovkrav og nasjonale og internasjonale mål om at virksomhetene skal innrette seg med et større fokus på miljø, klima og bærekraft. Mange interkommunale avfallsselskaper har blitt sentrale aktører og pådrivere for det lokale og regionale klima- og miljøarbeidet. Det har innen avfall som nevnt også skjedd en vridning av virksomheten i mer kommersiell retning, f.eks. ved at restprodukter fra avfallshåndteringen gjenvinnes eller inngår som en del av sirkulærøkonomien og videreselges. Det samme gjelder vann- og avløpsvirksomheter der avløpsslam, våtorganisk avfall mv. kan brukes for eksempel som råstoff for miljøvennlig biogass, som selges videre.

Havnebedriftenes forvaltningsansvar og lovpålagte oppgaver har med den nye havne- og farvannsloven av 2020³ blitt betydelig nedtonet. I økende grad har myndighetene gjennom lovverk, NTP og i andre sammenhenger kommunisert at mer transport skal over fra vei til sjø. Havner skal elektrifiseres og sjøfarten skal gjøres mer miljøvennlig. I denne sammenhengen har de kommunale havnene en meget sentral rolle og skal være tilretteleggere for en god havneinfrastruktur med næringer som ivaretar disse transport- og miljømålene.

Innenfor brann- og redningstjenestene er det økende fokus på forebygging av brannhendelser, og på å styrke den generelle evnen hos private og offentlige aktører til å redusere konsekvensene når slike hendelser først oppstår. Dette medfører en vridning av virksomheten til å bli mer markedsrettet, herunder utvikle tilbud innen alarmtjenester og sikkerhetskurs. Tilsvarende kan sies for interkommunale selskaper på sektorområder som helse/rehabilitering, revisjon, næring- og eiendom, kultur og IKT. Selv om de fleste av dem ikke driver ren næringsvirksomhet med overskudd og eierutbytte som hovedformål, skal de oppnå effektiv økonomisk drift og videreutvikle innholdet i tjenestene i samsvar med myndighetskrav og større trender innen digitalisering, sirkulær økonomi og energiskifte. Mange av dem er i en reell konkurransesituasjon med private aktører. For eksempel vil interkommunale revisjonsselskaper som utfører revisjonsoppgaver for sine eierkommuner ha konkurranse fra private revisjonsmiljøer, som kan tilby kommunene de samme tjenestene.

Det blir etter dette ikke riktig å si at interkommunale selskap på generelt grunnlag ikke driver forretningsmessig virksomhet, eller ikke driver «virksomhet med mer preg av forretningsmessige hensyn enn av forvaltning og myndighetsutøvelse», jf. Ot.prp. 53 (1997-98). For flere av bransjene som er organisert som IKS er realiteten at det har blitt mer, og ikke mindre, forretningsmessig preg. Samfunnsbedriftene kan ikke se det er belegg for å si at IKS-modellen brukes for andre oppgaver enn

² Se Ot. Prp. Nr. 53 (1997-98) punkt 6.8.

³ <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2019-06-21-70?searchResultContext=1778&rowNumber=1&totalHits=2278>

den opprinnelig var ment for. Begrunnelsen som departementet anfører for økt åpenhet i IKS er derfor lite treffende.

3.2. Generelt – positivt med åpenhet

Departementet foreslår at alle IKS som er omfattet av offentleglova skal være omfattet av de samme reglene som kommunestyret og andre kommunale organer når det gjelder innsyn og avvikling av møter. Mange av dagens IKS er i kraft av det kommunale eierskapet og virksomheten de driver omfattet av offentleglova og vil etter forslaget dermed bli underlagt kravet om åpne møter.

Samfunnsbedriftene mener det er positivt med åpenhet rundt IKS-enes virksomhet. Interkommunale selskap utfører sentrale oppgaver for kommunene og yter ofte viktige servicetjenester til samfunnet.

Vår erfaring at IKS-ene har høy bevissthet rundt sine samfunnsoppdrag og det offentlige eierskapet, og de er generelt tjent med at allmennheten har god kunnskap om virksomheten og måten den drives på. En god praksis med åpenhet, meroffentlighet og aktiv informasjon utad kan på den bakgrunn bidra til at både innbyggere og eiere har tillit til de interkommunale selskapene.

Samtidig må lovregulering av åpenhet og innsyn avveies mot andre hensyn. Det er i liten grad foretatt en slik avveining av hensyn i høringsnotatet.

Åpenhet og innsyn i kommunalt eide virksomheter kan dessuten oppnås på flere måter enn ved lovkrav om offentlige møter. Gjennom blant annet lovpålagt rapportering, offentlige regnskap og innsynsrett etter offentleglova m.m. har allmennheten generelt stor tilgang på informasjon om de interkommunale selskapenes økonomi og virksomhet. Selskapet er gjenstand for revisjon og selskapskontroll. Statlige myndigheter kan føre tilsyn på de sektorområdene IKS-et har sin virksomhet.

Forslaget om åpne møter kan etter vårt skjønn neppe begrunnes i manglende offentlig informasjon om IKS-enes virksomhet.

Videre vil vi peke på at eierkommunene allerede i dag gjennom både selskapsavtalen, i eierstyringsdokumenter og på andre måter kan stille nærmere krav og/eller legge til rette for at det enkelte selskapet praktiserer stor grad av åpenhet og har åpne møter, og generelt bidrar til meroffentlighet. Vi har tillit til at eierkommunene i denne sammenhengen kan gjøre gode og balanserte vurderinger selv om hva som bør gjelde for det enkelte selskapet.

3.3. Valg av selskapsorganisering er valg av styringsform

Ved å organisere oppgaver i et IKS har kommunen bestemt at virksomheten skal styres og drives etter alminnelige selskapsrettslige prinsipper og i samsvar med den oppgave- og ansvarsdelingen mellom eierorgan, styre og daglig leder som er nedfelt i loven. For å oppnå en effektiv drift i samsvar med eiernes mål, må foretaksledelsen og selskapsorganene få de rammebetingelsene og det handlingsrommet som er nødvendig for å kunne gjøre en god jobb.

KS har utarbeidet dokumentet *Eierskap, selskapsledelse og kontroll* med informasjon om selskapsformer og selskapsorganisering, og anbefalinger om hvordan den folkevalgte styringen og kontrollen bør innrettes når kommunene legger tjenester i selskap.⁴

I innledningen på side 4 står det:

«Et viktig prinsipp ved selskapsorganisering er at selskapets ledende organer skal ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunen eller fylkeskommunen som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Den ytre rammen består av eierstrategien, eierskapsmeldingen og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.»

⁴ KS Folkevalgt program 2019-2023. Eierskap, selskapsledelse og kontroll Eierskap, selskapsledelse og kontroll: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>

Samfunnsbedriftene mener lovforslaget om økt innsyn og åpenhet gjennom lovfestede krav til åpne møter i noen grad bryter med grunnforståelsen om hva selskap er og prinsipper om hvordan de skal styres og drives. Overføring av møteregler som gjelder politiske beslutningsarenaer i kommunen til et selskapsstyre, griper inn i det selskapsrettslige preget og er etter vårt syn prinsipielt betenkelig. Selskapet driver ikke politikk eller treffer politiske beslutninger, men utfører definerte oppgaver på vegne av sine eiere og utvikler selskapet i samsvar med en selskapsavtale og andre oppdragsdokumenter. Regler om saksbehandling i kommunale politiske organer, er ikke så godt tilpasset beslutningsprosesser og styringen av et selskap opprettet for bestemte formål.

4. Åpne møter i representantskapet m.m.

Noen IKS praktiserer trolig åpne representantskapsmøter, uten at vi har innhentet tall på dette. 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 representantskapsmedlemmene er sentrale folkevalgte i sine kommuner og er vant til å diskutere saker offentlig og i åpne politiske møter.⁵ Eierkommunens mål og interesser med selskapet og bakgrunnen for stemmegivningen i representantskapet er som regel offentlig kjent gjennom eierskapsmelding, eierstyringsdokumenter, offentlige diskusjoner og vedtak i kommunestyret.

På denne bakgrunn er Samfunnsbedriftene og de fleste medlemmer som har uttalt seg som utgangspunkt positive til en lovfestet hovedregel om åpne møter i representantskapet, men vi har også medlemmer som er mer kritiske. Det gjelder særlig selskap der en forholdsvis stor andel av sakene i representantskapet vil berøre ulike forretnings- og konkurransemessige forhold, og som det ut fra selskapets ståsted er behov for å kunne drøfte helhetlig i et ikke-offentlig møte.

Videre har ofte viktige saker i representantskapet vært gjenstand for politisk diskusjon i lokale partigrupper og kommunestyre i eierkommunene. Representantene kommer derfor med et offentlig kjent mandat fra sitt kommunestyre, som de tar med seg inn i representantskapet. Behovet for at diskusjoner i representantskapsmøtene skal være åpne for allmennheten veier derfor kanskje ikke like tungt som det demokratiske behovet for åpne kommunestyremøter.

Vi legger grunn at hjemlene for å lukke representantskapsmøtet etter kommuneloven § 11-5 i de fleste tilfellene vil være tilstrekkelige.

5. Åpne møter i styret m.m.

Samfunnsbedriftene kan ikke støtte forslaget om at styremøter i IKS skal være underlagt samme lovkrav om møteoffentlighet som kommunestyret.

Prinsipper om åpenhet, innsyn og offentlighet synes gjerne positivt selvforklarende, slik at man ikke trenger ytterligere argumentasjon. Men en endring i styrets arbeidsbetingelser må også vurderes opp mot andre hensyn, herunder hvilke mulige konsekvenser dette kan få for selskapsstyringen. Det er flere hensyn enn åpenhet, innsyn og demokratisk kontroll som har relevans når krav om åpne styremøter skal vurderes. Utover å vise til unntaksreglene i kommuneloven § 11-5 har departementet ikke pekt på motstående hensyn som kan tale for å videreføre dagens ordning. Det er for eksempel ikke gjort rede for mulige konsekvenser for styret som selskapsorgan ved å innføre krav om åpne styremøter. Man har lagt til grunn at endringene ikke vil ha «nemneverdige økonomiske eller administrative konsekvensar», men ikke vurdert hvordan møteoffentligheten kan endre styrets arbeidsbetingelser.

Nedenfor har vi pekt på hensyn og forhold som samlet og etter vårt syn tilsier at IKS-styrene ikke bør underlegges samme lovpålagte krav om åpne møter som kommunestyret. Vi mener at unntakene ikke er tilstrekkelige for styrenes generelle behov og at forslaget om pålagt møteoffentlighet kan svekke grunnlaget for å kunne utøve godt og profesjonelt styrearbeid. Nesten samtlige IKS vi har snakket med og fått innspill fra har klare innvendinger mot dette forslaget.

⁵ Se *Eierskap, selskapsledelse og kontroll* anbefaling nr. 7 om at sentrale folkevalgte bør oppnevnes som representanter i eierorganet.

Samfunnsbedriftene vil peke på følgende:

5.1. Styret er et ikke-politisk selskapsorgan og styrevervet er personlig

Prinsippet om møteoffentlighet i forvaltningen skal ivareta en demokratisk kontroll med beslutninger i folkevalgte organer.⁶ Styret i et IKS er ikke et politisk eller folkevalgt organ og treffer heller ikke politiske beslutninger. Styret er et selskapsorgan som på profesjonelt vis skal arbeide for selskapets interesser innenfor de mål og rammer eierne har satt. Dette gjelder også dersom styremedlemmene er politisk aktive. Styremedlemmene skal ikke se hen til partipolitiske interesser eller andre særinteresser. Styrevervet er et personlig verv og styremedlemmene representerer kun seg selv i styret. Vi viser for øvrig til KS' anbefaling nr. 9 i *Eierskap, selskapsledelse og kontroll*.

5.2 Behovet for frie og åpne diskusjoner for å treffe gode beslutninger

Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet. Et velfungerende og profesjonelt styre skal i fellesskap arbeide for selskapets beste og trenger rammebetingelser som legger til rette for gode og åpne diskusjoner slik at det kan treffe beslutninger som ivaretar selskapsinteressen.

Styremedlemmene kan ikke drøfte styresaker med andre uten å bryte styrets taushetsplikt og de har derfor kun hverandre å lene seg på. Selskapslovgivningen og IKS-loven forutsetter også at selve behandlingen av saker skal skje i møte. *Styremøtet* er dermed den eneste arenaen der styremedlemmene (lovlig) kan realitetsbehandle sakene og treffe sine beslutninger.

Til sammenligning kan medlemmer av kommunestyret drøfte saker (fortrolig) med sin partigruppe i forkant av et kommunestyremøte for å avklare hva de skal mene/stemme.⁷ Kommunedirektøren har også anledning til å drøfte og avgjøre administrative og driftsrelaterte saker sammen med én eller flere i sin ledergruppe, uten at det stilles krav om at møtet er åpent for allmennheten. Saker som er av en slik art at de ikke kan avgjøres av kommunedirektøren, løftes til kommunestyret og blir dermed gjenstand for offentlig politisk debatt.

Det sier seg selv at styret i et IKS har et tilsvarende behov som folkevalgte eller kommunedirektøren til å drøfte og realitetsbehandle saker uten at allmennheten er til stede. Samfunnsbedriftene har gjennom mange år holdt styrekurs for medlemsbedrifter. Vår klare oppfatning er at styrene opplever behov for en arena der styret som et kollegialt organ fritt og uten allmennhetens blick kan drøfte saker og andre forhold som direkte eller indirekte berører både selskapet og eget arbeid. Flere IKS peker på at i et offentlig styremøte vil styremedlemmene i større grad veie sine ord, kanskje unnlate å stille relevante spørsmål, fronte motforestillinger, tenke alternative løsninger eller skifte standpunkt underveis, og terskelen for å ta opp ubehagelige saker kan bli høyere.

Styremøtene er ikke bare beslutningsarena, men i praksis også arbeidsmøter. Manglende mulighet til fri og åpen diskusjon kan svekke beslutningsgrunnlaget fordi saken ikke drøftes til bunns. På den måten kan krav om åpne styremøter ramme kvaliteten på styrets beslutninger, og med dette også selskapets drift og muligheten til å lykkes med å nå eiernes mål.

En interkommunal brann- og redningsbedrift skriver:

«For å ivareta hensynet til en god forvaltning av selskapet er det av betydning at styret har mulighet til å utvise stor grad av fleksibilitet ved å bestemme sin arbeidsform, herunder møteoffentlighet, for å sikre en god dynamikk i styret. Åpne møter kan generelt, og i spesielle tilfeller, påvirke hvilke spørsmål som blir reist og hvordan debatter og diskusjoner forløper.»

Det vises også til innspill fra et annet brann- og redningsselskap:

«Dersom alle synspunkter skal være offentlige vil dette trolig føre til at styremedlemmer til en viss grad legger begrensninger på sin deltagelse i diskusjonene. Det vil i så fall redusere muligheten for at styret som organ kommer frem til de beste beslutningene.»

Det synes urimelig at styremedlemmer i IKS skal fratas anledningen til fortrolige, forberedende, uforpliktende samtaler om styresaker og andre saker i styremøtene, mens medlemmer av andre kommunale beslutningsorganer skal kunne ha slike muligheter. En harmonisering mellom IKS-loven og

⁶ Grunnloven § 100 femte ledd. Se også omtale i NOU 2016: 4 Ny kommunelov pkt. 16.4.4.

⁷ Det vises også til saksbehandlingen i Stortinget, der fagkomiteene kan drøfte og behandle sakene i lukkede møter før de legger frem sine innstillinger offentlig, som igjen danner grunnlaget for en åpen politisk debatt i plenum.

kommuneloven bør ikke medføre at kommunalt folkevalgte i praksis har bedre vilkår til lovlig å kunne forhåndsdrøfte saker og avklare sine reelle standpunkter (og stemmegivning) enn styremedlemmer i interkommunale selskap.

En del medlemmer har også reist spørsmål om hvordan man skal turnere reglene om møteoffentlighet når styret ved behandlingen av en sak som ellers er offentlig, kommer inn på forhold som omfattes av en unntaksgrunn⁸, men som det er viktig å få med i saksgrunnlaget. Det er uheldig dersom styret midtveis i saksbehandlingen må treffe forvaltningsvedtak om å lukke møtet for å kunne ta resten av en nødvendig diskusjon. Det lovfestede åpenhetskravet kan skape kunstige og rigide rammer og gir dårligere vilkår for den frie diskusjonen som er avgjørende for styret som kollegialt organ.

5.3 Styremedlemmenes personlige ansvar

Styrevervet er personlig og verken politiske partier eller en annen gruppering kan gjøres ansvarlig for styremedlemmenes meninger og beslutninger. Dersom styret treffer en beslutning som påfører selskapet og/eller andre et økonomisk tap, eller driften medfører brudd på lovverk, kan det enkelte styremedlemmet i siste instans pådra seg både erstatningsansvar og straffeansvar.⁹ Det personlige ansvaret for beslutningene som treffes tilsier at styret har et klart behov for en drøfting- og beslutningsarena som er åpen og uten ytre press.

5.4 Styrets rolle i saksbehandlingen

Flere IKS har en liten administrasjon og daglig leder er i flere saker avhengig av å kunne drøfte saker med styret på et tidlig stadium i saksbehandlingen. Dette både for å få innspill av faglig karakter (juss, økonomi, teknisk) og strategisk karakter, samt få avklart hva som kan være viktige momenter for representantskapet / kommunestyrene å få belyst i den konkrete saken.

Et lovfestet krav om åpne styremøter vil i større grad kreve at sakene er ferdig utredet før de fremmes som sak for styret. Styrets påvirkning i en tidlig fase kan dermed reduseres og viktige innspill til administrasjonen i denne fasen reduseres også. Krav om møteoffentlighet kan dermed få uheldige konsekvenser for samhandlingen i selskapsledelsen og kan ramme kvaliteten i saksbehandlingen.

5.5 Rekruttering av kompetanse til styrene

Flere medlemmer har pekt på at lovkrav om møteoffentlighet også vil kunne påvirke hvem som rekrutteres til styrene. Tidligere var det vanlig at kommunene satte egne politikere inn i selskapsstyrene, men dette bildet er i ferd med å endre seg. Styrene i IKS er i økende grad profesjonelle (ikke politiske) styrer med en sammensetning som gjenspeiler organisasjonens behov for styringskompetanse. Dette samsvarer også med anbefaling nr. 9 i *Eierskap, selskapsledelse og kontroll* om at styrene i kommunalt eide selskap skal være kompetansesammensatte.

På denne bakgrunn rekrutteres personer fra både forvaltningen, andre organisasjoner og fra næringslivet. For både eierne og selskapene selv er det viktig at styrene har riktig kompetanse og kan drive og utvikle virksomheten i samsvar med eierkravene, et omfattende lovverk og internasjonale krav til blant annet miljø og sirkulær økonomi, og ofte i reell konkurranse med private. Vi anser det som sannsynlig at flere vil takke nei til styreverv i IKS fordi møteoffentligheten medfører en arbeidsform og betingelser som oppfattes som uvant, og dessuten vanskelig å forene med det personlige, juridiske ansvaret man har. Dette kan også medføre en dreining mot mer politisk sammensatte styrer.

Et interkommunalt vannverk skriver:

«Vårt selskap har styremedlemmer som til daglig ikke er en del av det offentlige, men som tilfører selskapet mye kunnskap fra de jobbene de til daglig har. Dette er informasjon som daglig leder tar med seg videre inn i arbeidet i organisasjonen. Vi mener også at en offentliggjøring av styremøtene med dette vil svekke rekrutteringen av styremedlemmer da de kan komme fra virksomheter som har strenge regler for hva de kan si og dele offentlig. Selskapets styremedlemmer er valgt av eierne og sammensatt av de ressursene som vårt selskap trenger.»

⁸ Noen personlige forhold, opplysninger som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår, personvernet eller hensynet til tungtveiende offentlige interesser.

⁹ Erstatningsansvar

5.6 Sentrale saker behandles i representantskapet

I saker om budsjett, økonomiplan, regnskap og årsberetning, og ved andre tiltak som får direkte budsjettmessige eller regnskapsmessige konsekvenser, er styret kun saksforberedende organ, mens beslutningene treffes av representantskapet. Politisk forankring i eierkommunene og mulige åpne møter i representantskapet vil i disse sentrale sakene redusere behovet for åpne styremøter. Allmennheten vil da få god tilgang til informasjon og kan føre demokratisk kontroll med de beslutningene som treffes i representantskapet.

Et interkommunalt avfallsselskap skriver:

«Vi mener allmennhetens behov for offentlighet er godt dekket gjennom reglene om dokumentinnsyn, samt at representantskapets møter er offentlige. Rapportering av overordnede resultater skjer i hht selskapsavtalen og eierstrategien som er det formaliserte rammeverket representantskapet og selskapet forholder seg til. Det er i dette fora de prinsipielle diskusjonene og beslutningene knyttet til utøvelse av forvaltning blir tatt.»

5.7 IKS-enes konkurransesituasjon

Et lovfestet krav om offentlige og åpne styremøter samsvarer i liten grad med at mange interkommunale selskap driver virksomhet som er mer eller mindre forretningspreget. Selskaper som utfører oppgaver og produserer serviceytelser innen f.eks. avfall, parkering, havn, kultur, IKT og revisjon er eksponert for konkurranse selv om de ikke driver ren kommersiell virksomhet, eller aktiviteten er økonomisk (et foretak) etter EØS-reglene. Vi viser til punkt 3.1 ovenfor.

Forretningsmessige forhold om driften, innretningen av tjenestene, markedssituasjonen, bruk av nye digitale eller tekniske løsninger bør kunne drøftes uten at det skjer i åpne møter, og uten at møtet lukkes etter særskilt hjemmel. Dette er også forhold som ikke nødvendigvis omfattes av en lukkingsgrunn. Flere medlemmer peker også på at saker om offentlige (herunder lovpålagte) oppgaver og forretningsmessige spørsmål ofte henger forhold sammen. Styret har en plikt til å være strategiske og proaktive i alle saker. Det er ikke alltid mulig å vite hva det kan være hensiktsmessig å diskutere fortrolig og fritt i et styremøte på forhånd, eller hvilken vei en diskusjon vil ta, og ulike forretningsmessige forhold vil kunne berøres i mange av sakene.

Et interkommunalt avfallsselskap skriver:

«Mange av de sakene som styret i [x] IKS behandler er av forretningsmessig karakter – det forekommer nesten uten unntak slike saker på hvert eneste styremøte. Det fremstår derfor som noe uforholdsmessig å pålegge styret et regelverk som innebærer at man vil måtte offentliggjøre alle møter og sakslister, men samtidig nærmest konsekvent være tvunget til å saksbehandle og fatte vedtak om å lukke deler av disse møtene. En slik praksis vil ikke gi allmennheten opplevelsen av større åpenhet. Tvert imot mener selskapet at dette vil dette være egnet til å svekke publikums tillit.»

Videre skriver et interkommunalt vannverk:

«Både selskapet og styret har stort fokus på sikkerheten til vannforsyningen og med så mye kritisk infrastruktur er det ikke selskapets policy å offentliggjøre mye av den informasjonen styret får i møtene. Investeringer og prosjekter er en viktig del av sakene i styremøter. Budsjettrammer på prosjekt blir fremlagt i styremøter, også før konkurranser blir utlyst. Det vil være uheldig å offentliggjøre budsjettrammer før utlysning. Dette må derfor også hensyntas ved offentliggjøring.»

En rekke IKS utgjør videre morselskap i konsern med ett eller flere kommersielle datterselskaper, ofte organisert som aksjeselskap. Dette gjelder særlig innen avfallsbransjen, der det i 2014 ble innført krav i skatteloven om økonomisk skille mellom håndtering av lovpålagt husholdningsavfall og næringsavfall.¹⁰ Styret i morselskapet kan i flere styresaker som ellers må være åpne (det er ingen lukkingsgrunn) berøre forholdet mellom mor- og datterselskapene, og spørsmål som berører den kommersielle virksomheten bør ikke drøftes i offentlig møte. Kravet om møteoffentlighet for styret i IKS-

¹⁰ Skatteloven § 2-5 (2) bokstav c).

et kan i slike tilfeller føre til at handlingsrommet for å ta reelle konserndiskusjoner reduseres. Vi kan ikke se at dette ivaretar selskapets interesser, og således heller ikke eiernes interesser og formål.

5.8 Styrets arbeidsgiveransvar og forholdet til daglig leder

Styremøtet er den eneste faste kontaktflaten mellom hele styret og daglig leder, som styret har arbeidsgiveransvaret for. Styremøtene er dermed en viktig arena for å etablere et velfungerende samarbeid, god kommunikasjon og gjensidig forståelse og tillit mellom styret og daglig leder. Flere IKS peker på at det er gode og viktige diskusjoner om strategiske spørsmål og daglig drift i nesten alle styremøtene og at de lovbestemte unntakene i kommuneloven § 11-5 ikke er dekkende for denne type samhandling og meningsutveksling. Selv om det konkret arbeidsgiverrelaterte overfor daglig leder trolig kan drøftes i lukket møte (lukkingsgrunn), er det en reell risiko for at den ellers avgjørende diskusjonsarenaen mellom styret og daglig leder vil bli vesentlig dårligere/redusert ved krav om møteoffentlighet. For selskaper med få ansatte og en liten administrasjon fratas daglig leder også en viktig arena for å sparre om krevende saker med sitt styre.

5.9 Unntak er ikke tilstrekkelige – drøftelsene kan flyttes til andre arenaer

Styrene i IKS skal behandle alle saker i møte, jf. møteprinsippet og som forutsatt i IKS-loven. En betingelse for dette er at styremøtet er og kan være en arena som gir det handlingsrommet som er nødvendig for å drive godt profesjonelt styrearbeid.

Det kan være saker og temaer for styret hvor det er uklart om unntakene som gir adgang til å lukke møtet etter kommuneloven § 11-5. Diskusjoner knyttet til f.eks. utfordringer internt selskapet, hvordan nye resultatkrav fra eierne skal operasjonaliseres, saker om flytting og lokalisering, utøvelsen av det generelle arbeidsgiveransvaret, strategiarbeid eller selskapets markedssituasjon bør kunne tas uten at styremedlemmene må veie sine ord. Det er trolig også saker/spørsmål som ikke omfattes av en lukkingsgrunn, men som ut fra styrets rolle i selskapsstyringen og styremedlemmenes personlige ansvar¹¹ ikke egner seg for meningsutveksling på et åpent møte.

Som i enhver fri diskusjon i et kollegialt organ (eller kollegium) kan saker og temaer gli over i hverandre. Som nevnt kan saker om lovpålagte oppgaver og forretningsmessige forhold ofte henge sammen, og det er ikke alltid mulig å vite på forhånd hva som kommer opp eller hvilken vei en diskusjon vil ta.

Et interkommunalt revisjonsselskap skriver:

«Styret mener det vil være svært uheldig å ikke kunne gjennomføre diskusjoner om ulike forhold og utfordringer i selskapet, uten at dette skal skje i all offentlighet. Det er en stor sannsynlighet for at saker vil kunne få en mindre grundig behandling i styrerommet og en konsekvens er at drøftinger vil foretas utenfor styrerommet.»

Et interkommunalt brann- og redningsselskap uttaler i sitt skriftlige innspill:

«Hvis styremøtene er åpne, er faren stor for at diskusjoner som hører hjemme på styremøtene tas utenfor møtene. Det er særlig forholdet mellom daglig leder og styreleder hvor det er en overhengende fare for at dette kan skje om møtene blir åpne.»

Ved lovkrav om åpne styremøter er det dermed en risiko for at saker i styret som er viktige, prinsipielle eller vanskelige i noen tilfeller vil drøftes i forkant og utenfor styremøtet. En slik praksis er både uheldig, ekskluderende og lite tillitsskapende.

5.10 Risiko for etterspill ved ulike meninger innad i styret

Styret treffer sine vedtak ved flertallsbeslutning, og taler vanligvis med én stemme utad (ofte styreleder). Hvem som har frontet ulike syn og hva styremedlemmene har stemt i de ulike sakene er av mindre relevans når vedtaket er fattet. Et styremedlem må dermed stille seg bak de vedtakene styret treffer. Hvis styremedlemmet er generelt uenig i styrets kurs og retning for selskapet, har vedkommende anledning til å trekke seg. Mens kommunestyremedlemmer fritt kan uttale seg i etterkant av et kommunestyrevedtak om hva de stemte og eventuelt fortsette diskusjonen og påberope omkamp i

¹¹ Styremedlemmer kan bli personlig ansvarlig for handlinger eller unnlatelser som påfører selskapet eller andre et økonomisk tap. Styremedlemmer kan også pådra seg straffeansvar.

viktige politiske saker, kan og bør profesjonelle styremedlemmer ikke gjøre det samme. Krav i loven om åpne styremøter kan medføre en økt risiko for at styrevedtak «settes i spill» når allmennheten har kunnskap om ulike meninger og uttalelser innad i styret, eller åpne for en politisering av styrets beslutninger ut fra ytre påvirkning. For både styret som kollegialt organ, selskapet, de ansatte og eiere er dette uheldig.

5.11 Interkommunale krisesentre kan ikke avkreves åpne styremøter

Som tidligere nevnt mener Samfunnsbedriftene at forslaget om lovfestede krav om åpne styremøter og offentlighet om møteinnkalling, saksliste mv. i liten grad tar høyde for at interkommunale selskap er svært ulike både mht. virksomheten drives og de behovene det enkelte selskapet kan ha. Mange av krisesentrene i landet er organisert som IKS, og flere av dem er medlemmer hos oss.

Ett av krisesentrene skriver:

«For [x] IKS er det viktig å påpeke at ut fra sikkerhetsmessige hensyn til de som bor ved Krisesenteret kan vi ikke ha åpne møter. Vi ser at vi fortsatt kan ha adgang til å lukke møtene av hensyn til personvern. Drifta av Krisesenteret i forhold til risiko og det sikkerhetsmessige gjør at vi ikke kan ha åpne møter. Dette gjelder og møteinnkallinger der vi for eksempel knyttet til alarmer, kameraer og samarbeid med politiet. I styremøter orienteres det om situasjonen på huset og saker. Selv om disse anonymiseres så kan det bli en trussel for dem det gjelder hvis møtene blir åpne.»

Formuleringene over viser at unntakene (personlige opplysninger, konkurransehensyn, personvernet og tungtveiende offentlige interesser) ikke dekker behovet krisesentrene har for å verne om sine interne styrediskusjoner. Uavhengig av hvilket forslag departementet går videre med, mener Samfunnsbedriftene at kommunale krisesentre organisert som IKS ikke kan være omfattet av møteoffentlighet for styret, eller pålegges offentliggjøring av møtekalender, dagsorden og protokoll.

Vi er av samme hensyn som over også i betydelig tvil om det er riktig med et lovfestet krav om åpne representantskapsmøter for krisesentrene. Også i representantskapet vil saksbehandlingen kunne berøre forhold som er særlig sensitive og som gjelder driften av virksomheten, men som ikke nødvendigvis vil omfattes av unntaksreglene. Vi ber derfor om at KDD i samråd med Barne- og familiedepartementet vurderer nærmere om krisesenterselskapene i sin helhet bør være unntatt regler i IKS-loven om møteoffentlighet.

5.12 Begrepsbruk rundt åpne og lukkede møter

Samfunnsbedriftene har ovenfor pekt på flere forhold som tilsier at IKS-ene etter vårt skjønn ikke bør underlegges et lovfestet krav om åpne styremøter. Det er samtidig en risiko for at lukkede styremøter kan sidestilles med hemmelighold, hvilket igjen kan medføre mistenksomhet rundt styrets arbeid og få uheldige virkninger for selskapets tillit og omdømme utad.

Vi vil i denne sammenhengen peke på at for IKS omfattet av offentleglova er styrets vedtak offentlige og skal fremgå av møteprotokollen. Styret også kan velge å være åpne om diskusjoner som har funnet sted og dilemmaer styret jobber med. Videre er selskapet samlet sett bundet av et omfattende regelverk som skal sikre mot ulovligheter, og styremedlemmene har et personlig ansvar som kan aktualiseres dersom det begås lovbrudd og/eller styret ikke sørger for en forsvarlig forvaltning i tråd med eierkommunenes mål. Eierkommunene kan dessuten som nevnt gjennom både selskapsavtalen og i eierstyringsdokumentene fastsette normer og retningslinjer som bidrar til økt grad av åpne møter og generell meroffentlighet for den enkelte virksomheten.

Det er derfor mange mekanismer som samlet vil sikre at IKS-ene og foretaksledelsen opererer innenfor trygge rettslige, kontrollerbare og demokratiske rammer. I denne sammenhengen vil behovet for fortrolighet og ro rundt interne diskusjoner ved behandling av styresaker og andre selskapsrelevante forhold være både legitimt og i samsvar med selskapets interesser (og dermed eiernes), og bør ikke mistenkeliggjøres. Dagens IKS-lov ivaretar etter vårt syn dette behovet på en tilstrekkelig måte.

6. Alternative forslag

Samfunnsbedriftene har alternative forslag til regulering av økt åpenhet for det tilfellet at departementet velger å se bort fra våre innvendinger. Det er:

6.1. Åpne møter i representantskapet, ingen lovregulering av styremøtet

- Representantskapet i IKS-er (som omfattes av offentleglova) underlegges kommuneloven § 11-5 og skal holde sine møter åpne. Det skal i samsvar med kommuneloven §§ 11-3 og 11-4 offentliggjøre innkalling, sakliste og (møtebok) protokoller.
- Det foretas ingen ny regulering av styremøtene og/eller styrets saksbehandling.

Blant de medlemmene som har uttalt seg til oss, er det bred støtte for en slik todelt løsning hva gjelder møteoffentlighet.

6.2. Møteoffentlighet gjelder styrets saksbehandling

Dersom departementet går videre med forslaget om krav til åpne styremøter, bør det gå frem av IKS-loven § 12 eller av lovmerknaden i forarbeidene at kravet om møteoffentlighet (kun) gjelder styrets behandling av *saker*.

- Det kan i så fall inntas en presisering i IKS-loven § 12 sjette ledd, første punktum:

Reglene om møteoffentlighet i kommuneloven § 11-5 gjelder tilsvarende for behandling av saker i styremøter interkommunale selskaper som er omfattet av virkeområdet til offentleglova.

eller,

Reglene om møteoffentlighet i kommuneloven § 11-5 gjelder tilsvarende i styremøter i interkommunale selskaper som er omfattet av virkeområdet til offentleglova, når styret behandler saker.

Alternativt, jf. mindretallets forslag i NOU 2016: 4 Ny kommunelov¹²:

Reglene om møteoffentlighet i kommuneloven § 11-5 gjelder tilsvarende for styremøter interkommunale selskaper som er omfattet av virkeområdet til offentleglova. Møtet kan lukkes dersom hensynet til saksforberedende opplæring av styremedlemmene tilsier det, og styret ikke skal realitetsbehandle en sak.

7. Styrets ansvar og myndighet

Departementet foreslår enkelte lovendringer for å tydeliggjøre ansvaret som ligger til styret. Formålet er å styrke styrets bevissthet knyttet til de sentrale delene av forvaltningsansvaret.

Samfunnsbedriftene er som utgangspunkt positive til lovendringer som bidrar til å presisere og klargjøre styreansvaret og som gir en rettesnor for hva styret særlig skal følge med på. Sett i lys av forslaget om møteoffentlighet for styret m.m. kan vi likevel ikke støtte forslaget.

Presiseringene er i stor grad foretatt etter mønster fra aksjeloven § 6-12. Da styret i et IKS har avgjørelsesmyndighet i færre saker enn i et AS, kan en presisering av styrets forvaltningsansvar i tråd med aksjelovens regler i realiteten innebære en endring av styreansvaret, uten at dette er vurdert nærmere i høringsnotatet. Vi oppfatter videre at det tydeliggjorte styreansvaret i IKS trekker i en annen retning enn øvrige forslag, der selskapene skal omfattes av flere av de samme reglene som gjelder for kommunene og folkevalgte organer, men der det personlige ansvaret for beslutningstakerne er svært begrenset. Forslaget samsvarer etter vårt syn heller ikke særlig godt med krav om møteoffentlighet, som i betydelig grad vil endre styrets arbeidsbetingelser.

Vi viser til en vurdering gjort av et interkommunalt 110-selskap:

¹² Se ellers forslag fra kommunelovutvalgets mindretall i NOU 2016:4 Ny kommunelov, side 181.

«Det virker derfor krevende (og motstridende) at styrer i IKS både skal oppfylle krav i tråd med aksjelovens bestemmelser om styrearbeid og styreansvar på den ene siden og samtidig ha krav som ikke tilligger styrene i aksjeselskaper og som vil påvirke rammene for styrets arbeid i et IKS.»

Et interkommunalt brann- og redningsselskap uttaler videre:

«Selskapet mener at det å utdype og presisere styrets ansvar og myndighet er positivt. På en annen side er det viktig at nettopp ansvar og myndighet henger sammen. Det er uheldig dersom styret stilles ansvarlig for en myndighet som utøves av representantskapet. Det er etter vår mening viktig at denne sammenhengen fokuseres på i en slik tydeliggjøring.»

Samfunnsbedriftene mener at dersom styreansvaret skal tydeliggjøres som foreslått, bør forslaget om å lovfeste krav om møteoffentlighet for styret legges bort.

8. Valg av medlemmer til representantskapet

Departementet foreslår at valg til representantskapet skal kunne avgjøres av kommunestyret ved avtalevalg, i tillegg til forhold valg eller flertallsvalg. Samfunnsbedriftene har ingen merknader til dette.

Departementet foreslår videre at det for hvert, faste medlem av representantskapet, skal velges minst to varamedlemmer.

Samfunnsbedriftene og de fleste medlemmene er som utgangspunkt positive til forslaget. Vi erfarer at faste medlemmer ofte er sentrale folkevalgte, og at det kan være krevende å finne møtetidspunkter og lokasjoner som passer for alle. Forslaget kan bidra til vedtaksføre organer og at flest mulig eierkommuner deltar på representantskapsmøtene.

En utilsiktet konsekvens kan være at det blir lavere terskel for faste medlemmer å melde forfall til møtene da det er god tilgang til varaer. Det er ønskelig av hensyn til kunnskap, kompetanse og kontinuitet for selskapet at det i hovedsak er de faste medlemmene som stiller. Eierkommunene må sikre at de faste medlemmene som velges kan prioritere tillitsvervet og delta regelmessig, slik at det ikke rammer eierorganets samlede kompetanse over tid. For mindre kommuner som deltar i flere IKS, kan det også bli krevende å finne tilstrekkelig antall personer til å oppfylle lovkravet.

9. Beslutning om antall styremedlemmer

Departementet foreslår at myndigheten til å avgjøre antall styremedlemmer skal overføres fra deltakerkommunene til representantskapet som eierorgan.

Samfunnsbedriftene støtter forslaget og er positive til at selskapets øverste organ får myndighet til å avgjøre antall styremedlemmer. Dette vil gi anledning til å justere antallet styremedlemmer, herunder endre styrets sammensetning og kompetanseprofil hvis det oppstår behov for det, uten at det må forelegges kommunestyrene. F.eks. kan det være behov for å endre eller utvide styret i en periode med særlige utfordringer i selskapet eller i forkant av et omstillingsarbeid. Det er eierorganet som har best forutsetning for å vurdere hvilket styre selskapet samlet sett har behov for, og vedtaksmyndigheten relatert til sammensetningen og størrelsen på styret bør derfor i sin helhet ligge hos representantskapet.

Både KS og Samfunnsbedriftene anbefaler for øvrig at valg av styremedlemmer bør skje med utgangspunkt i den kompetansen selskapet til enhver tid trenger, og at selskapene i den forbindelse bruker valgkomite, se anbefaling nr. 10 i *Eierskap, selskapsledelse og kontroll*.

10. Godtgjørelse til ledervervet i representantskapet

Departementet legger til grunn at de administrative oppgavene som leder og nestleder for representantskapet har, er noe man tar på seg i tillegg til å representere og ivareta interessene til en eierkommune (tillitsverv). Det foreslås at godtgjørelsen for dette tilleggsvervet skal fastsettes av representantskapet og betales av selskapet selv.

Samfunnsbedriftene støtter ikke forslaget. Vi mener at kostnader til eierorganet i sin helhet bør bæres av eierne og ikke av selskapet. Kostnader til eierorganer kan heller ikke henføres til selvkost, jf. H-2465

punkt 7.4. og forslaget er derfor problematisk for selskap som driver selvkosttjenester. Lederverv i representantskapet kan også gi noen fordeler for den aktuelle eierkommunen som det er rimelig at denne kommunen selv bekoster.

11. Reglene om økonomiforvaltning

Formålet med endringene i økonomibestemmelsene er ifølge departementet å sikre en god sammenheng mellom IKS-loven og kommuneloven når det gjelder reglene om økonomiforvaltning. Det er en fordel at bestemmelsene i større grad harmoniseres. Samtidig er det vanskelig å få et klart bilde av hvordan endringene kan slå ut for mange av IKS-ene. Dette gjelder særlig de nye kravene om budsjettbalanse, underskuddsdekning og bruk av egenkapital.

En rekke IKS følger regnskapsloven og driver virksomhet som til dels er kommersiell. For mange av dem er det viktig at lov og forskrift ikke begrenser muligheten for IKS til å tenke inntektsbringende aktivitet. Det er ikke nødvendigvis snakk om å bli rene kommersielle aktører, men flere selskaper er både innovative og markedsorienterte, og arbeider for å fremme gode og kostnadseffektive løsninger som (også) kan redusere behovet for tilskudd fra eierkommunene. Stor grad av kommunalt tilpassede økonomiregler kan redusere handlingsrommet for IKS-ene på dette punktet.

Det er ellers i hovedsak positivt at fristene for å revidere, avlegge og fastsette årsregnskapet og årsberetning flyttes til et senere tidspunkt slik at selskapene får noe bedre tid.

11.1. Økonomiplanen og årsbudsjettet

Det er positivt at reglene bidrar til å klargjøre rollene til representantskapet og styret i budsjettsaker, og forholdet mellom økonomiplan og årsbudsjett. Ansvar for de økonomiske rammene for selskapet ligger i IKS hos representantskapet og rammene må følges opp av et ansvarlig styre. Videre er det positivt at kravene til innholdet i økonomiplan og årsbudsjettet skal tilsvare de kravene som gjelder for kommunene etter kommuneloven. Disse dokumentene skal være informative og skal være gode styringsdokumenter for selskapet.

Når det gjelder krav om budsjettbalanse, inndekking av underskudd og bruk av egenkapital, har Samfunnsbedriftene noen merknader:

11.1.1. Krav om budsjettbalanse

En bestemmelse om at IKS skal være underlagt tilsvarende krav som kommunene om budsjettbalanse kan kanskje la seg begrunne med at deltakerkommunene har ubegrenset ansvar for selskapsforpliktelsene.

Vi mener likevel det kan være grunner til at selskapene ikke skal underlegges et balansekrav. Blant annet bør forslaget vurderes nærmere opp mot selvkostforskriftens regler om håndtering av overskudd og underskudd, og bruk av selvkostfond. Spørsmålet er videre om balansekravet er best tilpasset selskaper som kun driver lovpålagte tjenester og eventuelt forvaltningsvirksomhet. Vi viser til at mange IKS driver mer blandet virksomhet. Som regel er det etablert et økonomisk skille mellom lovpålagte oppgaver og andre oppgaver i selskapet, særlig dersom det snakk om EØS-rettslig økonomisk aktivitet. Det antas at kravet om budsjettbalanse som et utgangspunkt er ment å gjelde selskapets tjenester som er lovpålagte, og andre tjenester som eventuelt utføres for eierne gjennom utvidet egenregi, men ikke nødvendigvis passer for øvrige deler av virksomheten, herunder næringsvirksomhet. Dette bør trolig utredes og avklares nærmere av departementet.

11.1.2. Krav om rask inndekking av underskudd

Samfunnsbedriftene anmoder videre om at departementet vurderer nærmere om det nye kravet om underskuddsdekning innen to år er forenelig med selvkostforskriften § 8 tredje ledd om at underskudd kan fremføres og dekkes inn av et fremtidig overskudd senest 5 (6) år etter at det oppstod. Nye økonomiregler i IKS-loven bør ikke innskrenke adgangen selskapene har i dag til bruk av selvkostfond og dermed utjevne brukergebyrene for kommunale tjenester. Krav om rask inndekking kan eventuelt begrenses til virksomhet som ikke omfatter selvkosttjenester. Samtidig fremstår det som lite hensiktsmessig at inndekkingskravet skal omfatte virksomhet i IKS-et som er mer kommersiell rettet

og/eller økonomisk aktivitet. Dette er også et eksempel på at forslagene ikke er så godt tilpasset den blandede virksomheten mange IKS har.

Departementet forutsetter i høringsnotatet at selskapet kan benytte sin egenkapital til å dekke underskudd både i budsjett og regnskap. Samfunnsbedriftene understreker her selskapenes behov for en sunn økonomi og der opptjent/innskutt egenkapital bør kunne være av en slik størrelse at selskapet kan ta svingninger i egen økonomi uten å måtte å be sine eiere om ekstra tilskudd. Dette gir selskapene større grad av fleksibilitet og handlingsrom.

Når det derimot i enkelte år påløper store uforutsette og/eller ekstraordinære kostnader, bør underskudd kunne dekkes med overføringer fra kommunene før det stilles krav om at selskapet tærer på opptjent/innskutt egenkapital. Et eksempel som kan illustrere behovet for økte overføringer fra eierkommunene, er år med mange skogbranner og der brann- og redningsvesenet får betydelige ekstraavgifter knyttet til merbruk av mannskap og utstyr.

11.2. Årsregnskapet og årsberetningen

Det kan fremstå som lite logisk at krav om å utarbeide årsberetning for IKS-er avhenger av hvilket lovverk selskapet fører sitt regnskap etter; kommuneloven eller regnskapsloven. Samfunnsbedriftene primære standpunkt er likevel at de IKS-ene som er «små foretak» etter regnskapsloven § 1-6 fortsatt skal være unntatt fra plikten til å utarbeide årsberetning. Mange IKS er små og mellomstore og summen av regler de skal følge er forholdvis omfattende. De bør derfor ikke pålegges ytterligere rapporteringsplikter som påfører nye administrative kostnader.

Når det gjelder nye frister for årsregnskap og årsberetning, samt avgi revisjonsberetning til representantskapet, stiller de fleste IKS-medlemmene seg positive til dette.

Enkelte selskap har likevel pekt på at styrets frist for å avlegge årsregnskapet, som er foreslått forskjøvet fra 15. februar til 22. februar (kun én uke), fortsatt er svært kort.

Et interkommunalt vann- og avløpsanlegg viser til at årsregnskapet og årsberetningen ofte behandles samtidig i selskapet, og uttaler følgende:

«Fristen for avlevering av regnskap er nå sammenfallende med kommunenes frist. Men i kommunene er det tilstrekkelig at direktør og regnskapsfører avlegger regnskapet innen 22. februar. I et IKS derimot, tolkes regelen (...) slik at det er styret som må avlegge regnskapet innen samme dato. Dette innebærer at daglig leder må ha regnskapet klar med noter og kommentarer til regnskapet minst en uke tidligere slik at styret får anledning til å sette seg inn i saken før årsregnskapet behandles. Styret behandler som hovedregel årsregnskap og årsberetning samtidig. I praksis må derfor årsberetningen legges frem for styret sammen med årsregnskapet. Det synes unaturlig at det er så stor avstand i fristene for årsregnskap og årsberetning. Det er ønskelig at styrets frist for å avlegge regnskap settes til 15. mars. Regnskapet vil fortsatt være avlagt minst 4 uker før det skal være ferdig revidert. Alternativt kan man gi åpning for at daglig leder og regnskapsfører ferdigstiller regnskap innen 22. februar, og at styret avlegger regnskap og årsberetning innen 15/31 mars.»

Vi ser at fristen for avleggelse av årsregnskapet 22. februar vil være sammenfallende med rapporteringsfrister til KOSTRA. Av hensynet til rimelig tid til behandling av årsregnskapet i selskapene, ber vi departementet likevel vurdere om fristene for hhv. KOSTRA-rapportering og avleggelse av årsregnskapet er nødt til å være sammenfallende, eller om den sistnevnte fristen kan forskyves noe mer enn forslaget legger opp til.

11.3. Låneopptak mv.

Departementet foreslår å lovfeste at selskapenes adgang til låneopptak utvides til å omfatte lån til kjøp av alle aksjene i et eiendomsselskap. For selskap som skal anskaffe en ny eiendom som en del av egen virksomhet er denne lovendringen positiv.

Finansiering av andres investeringstiltak

Det er videre spørsmål om behovet for å lovfeste en adgang for selskapene til å ta opp lån til finansiering av andres investeringstiltak på lovpålagte områder. Et eksempel som kan vise behovet er at et 110-selskap dermed kan ta opp lån for å finansiere sin andel av nødvendige investeringer (anskaffe nytt oppdragshåndteringsverktøy til alle 110-sentralene) i et annet IKS som selskapet selv er deltaker i. Bestemmelsen kan medføre enkelte spørsmål knyttet til avgrensing av hva som er «lovpålagte områder». Samfunnsbedriftene legger til grunn at det må vurderes nærmere i det enkelte tilfelle hvorvidt tiltaket og investeringen er knyttet til kommunale oppgaver pålagt ved lov.

Minste årlige avdrag

Departementet foreslår at IKS-lovens krav til minste årlige avdrag harmoniseres med kommuneloven § 14-18. Det er ikke urimelig at selskapenes låneavdrag samsvarer bedre med avskrivninger og beregnet levetid på varige driftsmidler. IKS-ene har på flere sektorområder foretatt store investeringer i fast eiendom, transportmidler, maskiner og annet produksjonsutstyr. Samfunnsbedriftene ser imidlertid at kravet kan medføre en skjerpet avdragsprofil for en god del selskaper. Det er også spørsmål om hvordan dette harmoniserer og/eller kan slå ut for IKS som driver blandet virksomhet inkludert noe næringsvirksomhet.

Oppgjør av likviditetslån

Samfunnsbedriftene er positive til forslaget om å oppheve IKS-loven § 22-5 femte ledd om å gjøre opp likviditetslån eller benyttet driftskreditt innen bestemte frister. Med tydeligere krav i lov og forskrift til økonomisk balanse, betalingsevne mv. vil denne bestemmelsen trolig være overflødig.

11.4. Ny budsjett- og regnskapsforskrift

Sammen med lovforslaget foreslår departementet 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.

Vi merker oss at forskriften inneholder mange henvisninger til tilsvarende forskrift for kommuner og fylkeskommuner, samt noter til denne forskriften. Den nye budsjett- og regnskapsforskriften er dermed krevende å lese og anvende. Lovteknisk kan det være uheldig og lite ønskelig med dobbeltregulering, men samtidig må dette avveies mot hensynet til at reglene skal være tilgjengelige og gi oversikt for brukerne. Det er fint om departementet i det videre arbeidet ser nærmere på muligheten for å gjøre den nye forskriften noe mer tilgjengelig, herunder ta ned antallet henvisninger til annen forskrift. Eventuelle endringer må også være i samsvar med selvkostregelverket.

12. IKS-loven og statsstøttereglene i EØS-avtalen

Forholdet mellom IKS-loven og EØS-avtalens forbud mot statsstøtte har vært aktuell i flere år, og Samfunnsbedriftene og IKS-medlemmene er positive til at departementet ikke går videre med forslaget fra 2014 om å innføre begrenset ansvar og oppheve konkursforbudet i IKS-loven.

Forholdet mellom IKS-loven og statsstøttereglene har imidlertid ikke fått noen nærmere avklaring med dette høringsnotatet. Det vises 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. Samtidig er det beklagelig at saken pågår over så lang tid.

Samfunnsbedriftene mener det haster med å avklare forholdet mellom loven og statsstøttereglene.

13. Andre konsekvenser av forslagene

Forslagene i dette høringsnotatet vil medføre at IKS-ene blir omfattet av flere kommunale og offentligrettslige regler for hele sin virksomhet. Dette selv om selskapene i begrenset grad kan sies å drive med tradisjonell forvaltningsvirksomhet og/eller utøver offentlig myndighet¹³.

Samfunnsbedriftene er på denne bakgrunn kritisk til at man nå reduserer det selskapsrettslige preget ved IKS-modellen. Forskjellen mellom IKS-loven og kommunalt oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19 kan videre oppfattes som så liten at det kan stilles spørsmål om det er behov for begge modellene.

En konsekvens av de foreslåtte lovendringene er videre at det kan tvinge seg frem behov for å skille ut deler av virksomheten i egne aksjeselskap. En slik restrukturering av virksomheten vil utløse mange kompliserte og dyre prosesser, inkludert avklaring av skatteplikt ved overføring av eiendom fra ett IKS til et AS. En mulig konsekvens er også at IKS-er som er eksponert for konkurranse og/eller som i stor grad driver grad forretningspreget virksomhet, kan bli omdannet til andre selskapsformer.

14. Merknader utenfor forslagene i dette høringsnotatet

Våren 2020 sendte Samfunnsbedriftene et brev til daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet med flere forslag til endringer i IKS-loven.¹⁴ Noen av innspillene er fulgt opp i dette høringsnotatet, men langt fra alle. Vi vil derfor benytte anledningen til å peke på sider og endringsbehov i IKS-loven som ikke er omfattet av de foreliggende forslagene og som dermed ligger utenfor dette høringsnotatet.

Digital løsning for registrering i Foretaksregisteret

Det er i dag ikke adgang for interkommunale selskaper til elektronisk registrering og innsending av selskapsinformasjon gjennom samordnet registermelding til Foretaksregisteret. Det betyr at IKS-ene fortsatt må skrive ut og sende informasjon om endringer på papir og bruke vanlig postgang. Dette er både tungvint og i utakt med dagens digitale samfunn, og medfører en administrativ tilleggsbelastning. Samfunnsbedriftene ber om at KMD i dialog med Nærings- og fiskeridepartementet kan sikre adgangen til samordnet registermelding for IKS så snart som mulig.

Økonomisk oppgjør ved uttreden m.m.

Samfunnsbedriftene etterlyser en klarere regulering av det økonomiske oppgjøret ved uttreden eller utelukkelse fra IKS, jf. IKS-loven § 30. Flere selskap har erfart at denne bestemmelsen vanskelig å tolke. Dette gjelder både hva som menes med «nettoverdi» og hva som menes med «ikke overstige verdien av deltagers innskudd». Det er uklart om innskudd kun omfatter det opprinnelige innskuddet deltakeren tok med seg inn ved selskapets stiftelse eller ved inntreden, eller også senere innskutt kapital i selskapet, som f.eks. egenandel ved investering i anlegg i en eierkommune. Dersom det siste er tilfelle vil eierandel og beregnet nettoinnskudd kunne endres i takt med nye investeringer.

Vi mener på denne bakgrunn at det bør klargjøres (i loven) hva som er «nettoverdi» og hvorvidt senere tilførsel av kapital fra en eierkommune er «innskudd» i lovens forstand etter reglene i § 30.

For selskap som driver selvkosttjenester er det videre spørsmål om ordningen med at den uttredende deltakerkommunen kun får med seg nettoverdien av sitt deltakerinnskudd, og ikke noe av den generelle verdiøkningen i selskapet, er i samsvar med selvkostreglene.

Enkelte interkommunale selskap har erfaringer fra sammenslåing eller splitting av selskaper i forbindelse med kommunereformen, som har reist særskilte problemstillinger knyttet til verdifastsetting innenfor selvkost. Det er ønskelig at departementet foretar en vurdering av hvordan selvkostreglene kan ivaretas også i slike tilfeller.

¹³ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, punkt 12.4.2.2.

¹⁴ Brev til KMD 07.04.2020: [IKS-loven må moderniseres - Samfunnsbedriftene](#)

Behov for bedre inndeling og struktur i IKS-loven

IKS-loven inneholder flere bestemmelser som er lange og omfattende, med mange ledd. Loven fremstår på enkelte punkter som ganske vanskelig å finne frem i. Dette blir ikke enklere hvis de foreslåtte lovendringene inntas. Det er etter vårt syn behov for en bedre inndeling og struktur i IKS-loven.

Samfunnsbedriftene vil gjerne ha dialog med departementet i det videre arbeidet med endringer i IKS-loven og kan også orientere ytterligere om IKS-enes virksomhet.

Med vennlig hilsen

Øivind Brevik
Administrerende direktør

Agnete B. Sommerset
Juridisk direktør

Dokumentet er signert elektronisk.