



Oslo kommune  
**Byrådsavdeling for finans**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
postmottak@kmd.dep.no

Dato: 09.02.2015

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201405025-3

Paul Aavik, 23 46 16 83

000

## **ENDRINGER I LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER, HØRINGSSVAR FRA OSLO KOMMUNE**

Finansbyråden har 6.2.2015 i byrådets sak 2/2015 vedtatt at Oslo kommune skal avgi følgende uttalelse vedrørende forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper:

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 5.11.2014. Oslo kommunes synspunkter inndeles i tre overskrifter:

- Endringene som nå foreslås for å unngå ulovlig offentlig støtte i henhold til EØS-reglene.
- Andre paragrafer i IKS-loven som bør endres i et selskap som kan gå konkurs.
- Behov for lovendringer for parlamentarisk styrte kommuner.

### Foreslåtte lovendringer

Oslo kommune minner om hva som var hovedbegrunnelsen for å vedta en egen lov om interkommunale selskaper, IKS. Sitat fra høringsnotatet:

Interkommunale selskaper som organisasjonsform er i utgangspunktet ment som et tilbud for organisering av de delene av kommunenes virksomhet som har mer preg av forretningsmessige hensyn enn kommunenes myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet.

Dagens lov har bestemmelser om at kommunene hefter for alle selskapets forpliktelser og at selskapet ikke kan slås konkurs. Et IKS har gjennom disse bestemmelsene økonomiske fordeler i forhold til konkurrerende virksomheter. Dersom IKS benyttes til forretningsmessig virksomhet, jf nedenfor, er disse bestemmelsene dermed konkurransevridende og kan innebære ulovlig offentlig støtte i forhold til EØS-reglene. Departementet foreslår bl.a. at deltakerkommunene heretter bare skal stå ansvarlig for innskutt kapital og at selskapet kan slås konkurs. Målsetningen har vært å komme på linje med aksjeselskapenes regler på dette området.

Dersom IKS fortsatt skal være en lovlig organisasjonsform for forretningsmessig virksomhet, støtter Oslo kommune at de bestemmelsene i dagens lov som er konkurransevridende må endres.

Hvorvidt IKS fortsatt skal være en lovlig organisasjonsform for forretningsmessig virksomhet, kommenteres nedenfor.

#### Kommentar til noen paragrafer som bør endres i et selskap som kan gå konkurs

Departementets forslag til lovendring baseres på at IKS fortsatt skal kunne favne både forretningsmessig virksomhet og ikke-forretningsmessig virksomhet. Etter vår oppfatning har dagens lovbestemmelser en del bestemmelser som er vanskelig å forsvare for en forretningsmessig virksomhet som skal kunne slås konkurs og der eierne ikke står ansvarlig for selskapets forpliktelser utover innskutt kapital.

På side 36 omtales det vi anser som et grunnleggende premiss for en slik type virksomhet:

Som for aksjeselskaper og statsforetak, foreslår departementet at det lovfestes i ny § 5 a annet ledd at styret i et interkommunalt selskap skal pålegges en handleplikt dersom egenkapitalen blir for lav. Dette anses som et viktig prinsipp i selskaper som driver næringsbasert virksomhet. . . . . Handleplikten begrunnes også ut fra hensynet til selskapets kreditorer, og at det interkommunale selskapet ikke skal kunne drive sin virksomhet for kreditors regning.

Men dette forsøket på å ansvarliggjøre styret undermineres etter vårt syn av andre paragrafer. I et aksjeselskap har styremedlemmene plikt til å hele tiden vurdere hva som er best og økonomisk forsvarlig for selskapet, det er ikke alltid ønsker fra eierne samsvarer med det styret mener er forsvarlig for selskapets økonomi. Et styre i et selskap som kan slås konkurs må ha mulighet til å fatte alle de vedtak som er nødvendige av hensyn til selskapets økonomi. Dersom styremedlemmer skal kunne bli stilt personlig ansvarlig, er det en forutsetning at de har alle fullmakter som er nødvendig for å ivareta selskapets økonomiske interesser. Det kan de etter vårt syn ikke få slik IKS-loven fremstår i dag.

I IKS-loven er det representantskapet, ikke styret, som fatter alle de viktigste økonomiske vedtakene. Det gjelder f.eks. å vedta økonomiplan, årsbudsjett og budsjettjusteringer (§ 18 og 19). Det er også representantskapet som skal fatte vedtak om å foreta investeringer av vesentlig betydning og om å avhende fast eiendom eller andre større kapitalgjenstander, ikke styret, jf § 25.

Dersom det oppstår betalingsproblemer, skal styret varsle representantskapet.

Representantskapet skal så lage en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, planen skal legges frem for eierne (kommunestyrene). Dersom man ikke oppnår en løsning, skal selskapet oppløses (§ 24). Paragraf 24 viser til paragraf 32 om Oppløsning. Der står det at det er det enkelte kommunestyret som skal fatte vedtak om oppløsning. I et aksjeselskap har styret selv plikt til å begjære oppløsning dersom man kommer i en situasjon der man vet at man kommer til å drive for kreditors regning. Ifølge forslaget til ny § 5 a skal styret foreslå oppløsning hvis man ikke finner løsninger for en forsvarlig egenkapital. Samtidig står det i forslaget til nytt tredjeledd i § 13 at det bare er styret som kan begjære konkursbehandling. Sammenhengen mellom paragrafene 5 a, 24, jf. §32 og den nye § 13 tredjeledd blir uklar. I forklaringen av de enkelte paragrafene skriver departementet at «Vurderingen av hva som er forsvarlig egenkapital, er det primært styret som må ta stilling til

(vår understrekning)». Styrets ansvar framstår som utydelig i IKS-loven, i motsetning til i aksjeloven.

Departementet bør vurdere grundig om man kan forsvare å beholde den styringsmodellen og ansvarsfordelingen man har i IKS-loven mellom kommunestyrene, representantskapet og styret når man nå endrer loven slik at deltakerkommunene ikke lenger står ansvarlig for selskapets forpliktelser og selskapet kan slås konkurs.

Det er også andre bestemmelser som vi anser som uhensiktsmessige for et selskap som skal drive forretningsmessig, jf nedenfor.

Lovens hovedregel er at selskapet har regnskapsplikt etter regnskapsloven (§ 27), det er fornuftig. Det åpnes for at man i selskapsavtalen kan bestemme at man i stedet skal følge kommunale regnskapsprinsipper. Etter regnskapsloven vil gevinst og tap ved salg av anleggsmidler påvirke regnskapsresultatet. Da fremstår bestemmelsen i § 21 om at midler som innkommer ved salg av eiendeler ikke skal kunne brukes til å dekke løpende utgifter, som uklar.

Denne bestemmelsen (§ 21) og en rekke andre paragrafer speiler bestemmelser fra kommuneloven, bestemmelser som er hensiktsmessige for kommunene, men som lett blir uhensiktsmessige for et selskap som skal drive forretningsmessig. Eksempler er at lånegjelden skal avdras med like årlige avdrag. Dette serielånprinsippet passer ikke nødvendigvis for et selskap som skal investere for å øke inntjeningen på lengre sikt. At departementet skal gi forskrifter om bl.a. «dekking av tidligere års underskudd» er et annet eksempel på bestemmelser som har de kommunale regnskapsprinsippene som bakgrunn, ikke regnskapslovens begreper eller forretningsmessige tilnærminger.

Avslutningsvis under dette punktet vil vi peke på at det finnes tre hovedalternativer for IKS-loven:

- Begrense den til forretningsmessig virksomhet, som var hovedbegrunnelsen for å innføre loven. Da kan ikke-forretningsmessig virksomhet organiseres i henhold til kommunelovens § 27 om interkommunalt samarbeid. I dette alternativet bør en rekke lovbestemmelser justeres slik at de blir tilpasset forretningsmessige selskaper, herunder å tydeliggjøre styrets selvstendige ansvar i et selskap der eierne ikke er ansvarlige for selskapets forpliktelser.
- La IKS-loven begrenses til det som ikke er forretningsmessig virksomhet. I dette alternativet trenger man strengt tatt ikke å endre loven - utover å tilpasse den til parlamentarisk styrte kommuner, jf nedenfor - man kan i dette alternativet fortsatt la kommunene stå ansvarlig for selskapets forpliktelser ettersom det ikke oppstår konkurransevridning. For slike ikke-forretningsmessige virksomheter passer også lovens styringssystem og ansvarsfordeling mellom kommunestyrene, representantskapet og styret godt. Alternativet forutsetter at samarbeid mellom kommuner om forretningsmessig virksomhet da må organiseres som aksjeselskaper, en organisasjonsform som har entydige ansvarslinjer. Det er grunn til å vurdere behovet for å ha en egen lov om interkommunalt samarbeid på forretningsmessige områder når reglene for kommunenes økonomiske ansvar nå blir likt med aksjeloven.

- La loven, slik departementet legger opp til, omfatte både forretningsmessig virksomhet og ikke-forretningsmessig virksomhet. Som vi har påpekt foran, er dette et krevende alternativ når det gjelder lovutforming. Bestemmelser som er viktig av hensyn til folkevalgt styring av de ikke-forretningsmessige virksomhetene passer ikke uten videre for de forretningsmessige. Det vil lett medføre at forretningsmessig virksomhet organisert som IKS får mindre handlingsrom enn konkurrerende virksomheter.

#### Endring for å tilpasse IKS-loven til parlamentarisk styrte kommuner

Når loven nå skal endres, ber Oslo kommune om at man også vurderer å endre de bestemmelsene som i dag gjør IKS lite aktuell som samarbeidsordning sett fra parlamentarisk styrte kommuner.

For å få rene ansvarslinjer har Oslo bystyre vedtatt at byrådet er kommunens representant i generalforsamlinger for aksjeselskapene. Generalforsamlingen utpeker styreleder og styremedlemmene. IKS er ikke en selskapsform som er tilpasset, eller mulig å tilpasse, Oslo kommunes parlamentariske styringssystem. Det er bystyret *selv*, dvs dette kan ikke delegeres, som inngår selskapsavtalen og bystyret *selv* som oppnevner representant til representantskapet jf §§ 4 og 6. Representantskapet er selskapets øverste myndighet jf § 7 og har de sentrale funksjonene og ansvar i selskapet slik som behandling av budsjett og regnskap, investeringer og salg av eiendeler mv. Dette er dermed en organisasjonsform hvor de sentrale funksjonene for "eierstyring" ligger utenfor byrådets parlamentariske ansvar og mulighet for styring uten å gå via bystyret.

Byrådet har altså større fullmakter overfor aksjeselskaper enn overfor et IKS kommunen deltar i. Oslo kommune ber departementet vurdere å gi kommunestyret mulighet til å gi kommunerådet fullmakt til å ivareta de funksjonene som er lagt til «kommunestyret selv».

Med hilsen

Arild Sundberg  
kommunaldirektør

**Godkjent og ekspedert elektronisk**