



Kommunal- og distriktsdepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår referanse: 21/00224-4  
Arkivkode: X00 &00  
Saksbehandler: Jostein Selle  
Deres referanse: 22/4426  
Dato: 29.09.2022

## Høringsnotat om endringer i IKS-loven mv. - høringsvar

Vi viser til høringsbrev 25. mai 2022 fra Kommunal- og distriktsdepartementet med forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) mv.

### 1. *Generelt*

Høringsnotatet tar utgangspunkt i å beholde IKS-loven som en egen selskapsform for kommuner og fylkeskommuner, og det er vist til at de fleste IKS i dag i hovedsak ivaretar offentlige interesser og lovpålagte oppgaver.

Forslagene i høringsnotatet går med noen få unntak samlet sett i retning av å knytte regler om interkommunale selskaper (IKS) tettere opp mot kommunelovens bestemmelser og en mer offentligrettslig regulering. I høringsnotatet vises det til at det da IKS-loven ble vedtatt ble lagt vekt på å tilby en organisasjonsmodell som vare tilpasset de delene av kommunens virksomhet som var av mer «forretningsmessig karakter» (Ot. Prp. 53 (1996-97)). I det høringsnotatet som er sendt ut nå, konstateres det nokså kort at «IKS driv i dag likevel i liten grad med forretningsmessig aktivitet» - altså at selskapenes virksomhet etter departementets oppfatning har vist seg å være et annet enn det selskapsformen var tenkt til.

Begrepet «forretningsmessig karakter» har ingen skarp definisjon. Begrepet er etter vår vurdering ikke synonymt med "næringsvirksomhet" - i betydningen aktivitet med profittsiktemål – eller «økonomisk aktivitet» i statsstøttereguleringens forstand. Det dreier seg om virksomhet som i mindre grad er preget av politiske avveininger, offentligrettslig myndighet og velferdsytelser, men mer kan karakteriseres som virksomhet av mer «driftsmessig» og «teknisk» preg. Noen av eksemplene høringsnotatet nevner på virksomhet som drives i form av IKS er også administrative støttetjenester som i prinsippet kunne vært satt ut i markedet, men som drives i utvidet egenregi. Slik sett samsvarer den virksomhet etter vår oppfatning trolig relativt godt med det som i sin tid var lovgivers intensjon.

Ettersom styringsstrukturen i et selskap er annerledes enn den som typisk gjelder offentlige forvaltningsorganer – hvor det i selskaper særlig er lagt vekt på rolledelingen mellom eier og driftsledelse – er det begrenset hvor mye offentligrettslig/forvaltningsrettslig regulering man kan ta inn i en selskapsmodell uten at det svekker den styringslogikk og de prinsipper som selskapslovgivningen bygger på. IKS-loven er på flere punkter uttrykk for en balanse mellom disse hensyn. Etter vårt syn bør også de foreliggende lovforslag vurderes med dette som bakgrunn.

Vi behandler spørsmålene i den rekkefølge de har i høringsnotatet. I pkt. 2 er det tatt inn en kortfattet oppsummering av våre standpunkter.

## 2. Oppsummering

- Vi slutter oss til at det ikke foreslås grunnleggende endringer i IKS-loven.
- Når det gjelder forslaget om å gjøre kommunelovens regler om åpne og lukkede møter i folkevalgte organer gjeldende for selskapsorganene i et IKS, savner vi en nærmere drøfting av de hensyn som gjør seg gjeldende. For møter i representantskapet ser vi at det kan argumenteres for at reglene om åpne møter skal gjelde. I mangel av en slik nærmere drøfting er det imidlertid vanskelig å vurdere om forslaget er tilstrekkelig begrunnet. Når det gjelder styret er det vår oppfatning at reglene om åpne møter ikke bør gjøres gjeldende.
- Når det gjelder forslaget om endringer i reglene om statens rolle i forbindelse med oppløsning mv. kan vi i hovedsak slutte oss til forslagene i høringsnotatet.
- Vi slutter oss videre til departementets forslag om at kommunestyret i kommuner med parlamentarisk styringsform skal kunne delegerer til kommunerådet å velge medlemmer til representantskapet.
- Vi er også enige i forslaget om at kommunestyret skal kunne bruke avtalevalg ved oppnevning av medlemmer til representantskapet. Når det gjelder spørsmålet om kommunelovens regler om fremgangsmåten ved valg skal gjelde for representantskapet i et IKS når dette oppnevner representantskapet i et IKS det er deltaker i, mener vi forslaget ikke er godt begrunnet. Vi savner her også en vurdering av forholdet til IKS-loven § 9, som har regler om fremgangsmåten ved valg i representantskapet. Vi slutter oss likevel til at representantskapet bør stå fritt til å velge mellom forholdsvalg, flertallsvalg eller avtalevalg.
- Vi er enig i at det er for rigid når loven fastslår at antall styremedlemmer skal fremgå av selskapsavtalen. Vi slutter oss til departementets forslag om at selskapsavtalen bør fastsette det høyeste og laveste tallet.
- Når det gjelder forslaget om at godtgjøring for vervet som leder av representantskapet skal fastsettes av selskapet, mener vi at de beste grunner likevel taler for at denne godtgjøringen fastsettes av den kommune som har oppnevnt vedkommende. Vi slutter oss til at reglene om godtgjøring til styremedlemmer flyttes fra forskrift til selve loven.
- Når det gjelder forslaget til endringer i reglene om økonomiforvaltning slutter vi oss i hovedsak til disse. Departementets forslag har lagt stor vekt på hensynet til harmonisering av IKS-lovens regler med de tilsvarende regler for kommunen som følger av kommuneloven. På bakgrunn av kommunenes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser mener vi dette er naturlig. Når det gjelder departementets forslag om å videreføre hovedregelen om at årsregnskap og årsmelding skal avgis etter regnskapsloven, peker vi på at det kan argumenteres for det motsatte; dvs. en hovedregel om at kommuneloven gjelder, men med adgang for deltakerne til at det er regnskapsloven som skal gjelde.

## 3. Forholdet til statsstøttereglene

Vi slutter oss til at det ikke foreslås grunnleggende endringer i IKS-loven. Det ble i 2014 på bakgrunn av en henvendelse fra ESA foreslått å gjøre om ansvarsformen i IKS til begrenset ansvar, innføre skatteplikt og fjerne konkursforbudet. Disse forslagene møtte betydelig motstand i høringsrunden, og er ikke tatt opp igjen nå. Denne problematikken er henviset til en oppfølging i kjølvannet av den såkalte «på like vilkår rapporten» (Hjelmeng-utvalget), hvor det nå er besluttet en sektorvis gjennomgang. De grunnleggende trekkene i IKS-loven ligger dermed fast, og er ikke gjenstand for vurdering nå i denne høringen.

## 4. Åpne og lukkede møter i selskapets organer

## *Innledning*

I høringsnotatet foreslås det å gjøre kommunelovens regler om åpne og lukkede møter gjeldende for interkommunale selskaper som er omfattet av offentleglova. Videre foreslås det at saksdokumenter og møteprotokoller fra møter i selskapets representantskap og styre i hovedsak skal være allment tilgjengelig, slik at det ikke er nødvendig å be om innsyn etter offentleglova.

I praksis vil det innebære at møtene i selskapets representantskap og styre som hovedregel vil være åpne for allmennheten, men med de samme hjemler for å lukke møter som fremgår av kommunelovens regler.

I høringsnotatet skriver departementet følgende:

*«Det at selskapa er organ med offentlege eigarar som i stor grad varetek offentlege interesser og løyser lovpålagte oppgåver, tale for at det bør vere noko meir innsyn i selskapsdrifta enn i dag.»*

Utover dette er spørsmålet om hvorvidt det bør innføres regler om åpne møter i selskapets organer knapt drøftet nærmere i høringsnotatet.

Høringsnotatet nevner det faktum at et IKS ikke er et folkevalgt organ. Men utover at det pekes på at selskapene i stor grad i ivaretar offentlig interesser og løser lovpålagte oppgaver, er ikke behovet for å gjøre reglene om åpne møter i folkevalgte organer gjeldende drøftet nærmere. Det er i det hele tatt ikke gått nærmere inn på om det kan være hensyn som taler mot at møtene er åpne.

Slik vi ser det er ikke konklusjonen på spørsmålet om åpne møter i IKS så opplagt som høringsnotatet gir inntrykk av. Vi savner særlig en nærmere vurdering av om reglene om åpne møter i folkevalgte organer bør gjøres gjeldende for organer som ikke er folkevalgte. Herunder også en vurdering av om slike regler kan ha utilsiktede bieffekter – som for eksempel at de reelle drøftingene flyttes ut av organet, eller at bestemmelser om åpne møter i et IKS fører til at andre organisasjonsmodeller velges, for eksempel AS.<sup>1</sup>

Ettersom et selskapsorgan ikke er et folkevalgt organ kreves etter vårt syn en tilleggsbegrunnelse - utover at selskapet utfører en offentlige oppgave – for å lovfeste åpne møter. Det bør etter vårt syn også skiller mellom representantskapet og styret i denne vurderinger. Nedenfor har vi gått nærmere inn på dette. *Det prinsipielle utgangspunkt – åpenhet om politiske prosesser*

Vi kan uten videre slutte oss til prinsippet om at møter i folkevalgte organer bør være åpne for allmennheten. Vi savner imidlertid en nærmere vurdering av om dette prinsippet også bør gjelde organer som ikke er folkevalgte. I mangel av en slik nærmere drøfting er det vanskelig å vurdere om forslaget er tilstrekkelig begrunnet.

Hensynet bak kommunelovens regler om åpne møter er at det er ønskelig med åpenhet om politiske prosesser. Demokratiet forutsetter at velgerne har informasjon for å kunne gjøre valg mellom flere politiske alternativer. Åpne møter har også en viktig kontrollfunksjon – det skal blant annet motvirke korrupsjon og maktmisbruk. Slik følger det av Grunnloven § 100 at alle har rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer.

Kommunelovens regler om møteoffentlighet gjelder bare folkevalgte organer. Dette underbygger at reglene om åpne møter skal bidra til åpenhet om *politiske prosesser*. Møter i kommunens administrasjon er derimot ikke åpne.

---

<sup>1</sup> Problemstillingen knyttet til risikoen for at de reelle drøftingene flyttes ut av organet er blant annet drøftet i en doktoravhandling av Espen Leirset: *«Demokratisk deliberasjon eller demokratisk kontroll? En kritisk studie av møteoffentlighetsprinsippet i lokaldemokratiet»* (2020).

### *Eksisterende regulering av åpenhet i IKS*

Under forutsetning av at et selskap følger offentleglova og arkivlova, er allmennhetens rett til innsyn i selskapets saksdokumenter godt ivaretatt. Videre har den nye kommuneloven innført krav om felles plan for forvaltningsrevisjon som skal dekke både virksomhet som drives av kommunen selv og virksomhet som drives av selskaper mv. som kommunen har eierinteresser i. Reglene om kontrollutvalgets kontroll med selskaper, er videreført. Det gjelder altså omfattende regler om innsyn og kontroll med virksomheten i selskaper. Spørsmålet departementet tar opp er om det er nødvendig at allmennheten også bør ha adgang til å være til stede ved muntlige drøftinger i styrende organer i et IKS.

### *Flere typer selskaper utfører offentlige oppgaver – spørsmålet bør drøftes samlet*

I alminnelighet er det ikke regler om åpne møter i sammenslutninger; selskaper og foreninger. Spørsmålet om hvorvidt møter i styringsorganer i selskaper skal være åpne reiser både prinsipielle og praktiske spørsmål.

Etter forslaget skal reglene om åpne møter bare gjelde for selskaper som er omfattet av offentleglovas regler om dokumentoffentlighet.

Offentlige oppgaver drives også i andre former – uten at det er naturlig å ha åpne møter i virksomhetens styrende organer. Flere typer selskaper utfører offentlige oppgaver for stat eller kommune. Det gjelder blant annet statsforetak, flere særlovselskaper og aksjeselskaper. Av disse er det flere som er omfattet av offentleglova – for eksempler Innovasjon Norge<sup>2</sup> og Ruter AS<sup>3</sup>.

Dersom det anses viktig at kommunelovens regler om åpne møter i folkevalgte organer også skal gjelde møter i kollegiale organer i egne rettssubjekter som utfører kommunale oppgaver, vil dette dermed også måtte gjelde andre organisasjonsformer enn IKS. Hverken møter i kollegiale organer i aksjeselskaper, samvirkeforetak, foreninger eller stiftelser er åpne for allmennheten. Der slike rettssubjekter er omfattet av offentleglova vil de samme hensyn gjøre seg gjeldende som for et interkommunalt selskap.

Dette taler for at spørsmålet om hvorvidt kommunelovens bestemmelser om åpne møter skal gjelde der selskapet er omfattet av offentleglova, bør drøftes samlet og uavhengig av den enkelte organisasjonsform. Særlig dersom det bærende argumentet er et generelt syn som går ut på at der selskapet utfører en oppgave for det offentlige, og offentleglova gjelder for selskapet, bør også reglene om møteoffentlighet gjelde.

### *Forholdet til interkommunale ordninger regulert i kommuneloven*

I høringsnotatet er det blant annet vist til at det for interkommunale samarbeidsordninger regulert av kommuneloven gjelder regler om åpne møter. Etter vår oppfatning er denne sammenligningen lite treffende. Et interkommunalt politisk råd skal være en arena for politiske diskusjoner, hvor reglene om åpne møter i folkevalgte organer har sin naturlige plass. Interkommunale oppgavefelleskap behøver ikke nødvendigvis være et eget rettssubjekt, og er da en del av virksomheten i kommunene.

Videre har oppgavefelleskap kun ett pliktig styringsorgan – representantskapet. Oppgavefelleskapet kan ha et styre i tillegg. Men hvis lovens hovedmodell med ett styringsorgan – representantskap – velges, vil dette i så fall være både eierorgan og styre, hvis man sammenligner med selskaper. Modellen ligger slik mye nærmere kommunen som forvaltningsorgan enn et selskap som etter loven er et eget rettssubjekt.

---

<sup>2</sup> Det følger av forskrift til offentleglova § 1 tredje ledd at loven gjelde med de unntak som fremgår av bokstav g.

<sup>3</sup> Se Ruter AS nettsider: <https://ruter.no/om-ruter/offentlig-journal/>

### *Forskjellen mellom representantskapet og styret*

I høringsnotatet er spørsmålet om åpenhet behandlet under ett for selskapets organer, uten at det er skilt mellom representantskapet og styret.

Spørsmålet om møter i selskaper skal være offentlige har betydning både for selskapets eierorgan - representantskap, generalforsamling, årsmøte - og for styret, men kommer kanskje særlig på spissen for styret. Hensynet til en fri, åpen og fortrolig diskusjon er særlig tungtveiende i styret.

Styrets rolle er å lede driften av selskapet innenfor rammen av selskapets formål og de vedtakene og instruksene eierorganet gir. Styremedlemmene er ikke folkevalgte. De skal tjene selskapets interesser og eiernes kollektive interesser.

Styret er ikke en arena for politiske diskusjoner. Styret er heller ikke en arena for eierstyring. Eierstyring skal skje i og gjennom representantskapet. Dette følger av den rolledelingen mellom eier og driftsledelse som er et gjennomgående prinsipp i selskapslovgivningen. Det enkelte styremedlemmet representerer ikke «sin kommune», men selskapet. Avklaringer mellom kommunene som eiere hører ikke hjemme i styret, men i representantskapet.

Diskusjonen i styret i et IKS er gjerne sektorbestemt og faglig spisset - selskapet er som regel tillagt oppgaver innenfor en bestemt sektor av kommunens virksomhet. Drøftingene i selskapets styre har derfor en annen karakter enn det som foregår i politiske/folkevalgte organer. Hensynet til en fri, åpen og fortrolig diskusjon er mer sentralt i styret enn i representantskapet. Risikoen for at diskusjonen i styret blir preget av posisjonering med tanke på hvordan det vil fremstå utad vil kunne være mer uheldig i styret enn for representantskapet. Hvilke konsekvenser åpne møter vil ha for diskusjonene i styret, og for styrets utøvelse av sin rolle, er ikke berørt i høringsnotatet.

Til dette kommer at styret som kollegium samlet skal dekke selskapets behov for kompetanse til å lede driften av virksomheten. Hvert styremedlem har et personlig ansvar, og kan i ytterste fall bli erstatningsansvarlig dersom det forsettlig eller uaktsomt volder selskapet tap. Styremedlemmene representerer heller ikke noe bestemt politisk parti eller gruppering i kommunen. De er valgt i kraft av sin personlige kompetanse, og står personlig ansvarlig for det de gjør. Deres rolle skiller seg slik fra den tradisjonelle folkevalgtrollen.

I KS anbefaling om god eierstyring nr. 9 heter det blant annet:

*«Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av styrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr at man ikke representerer verken politiske partier, kommunen, fylkeskommunen eller andre interessenter eller særlige interesser, men ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.»*

Dette innebærer også at det kan være en interessekonflikt mellom styret og eieren/eierne, noe som blant annet viser seg i at styremedlemmer i selskaper er inhabile i saker kommunen behandler hvis selskapet er part. Det kan ikke utelukkes at kravet om åpne møter vil kunne påvirke rekrutteringen til styreverv dersom potensielle kandidater til styreverv møter arbeidsformer som avviker fra det som er vanlig for styrer i selskaper.

I mange tilfeller vil nok arbeidet i styret likne mer på oppgaver det hadde vært naturlig å legge til administrasjonen, om virksomheten hadde vært drevet av en enkelt kommune selv. Møter i administrasjonen er ikke åpne.

Når det gjelder møter i styret, er det på denne bakgrunn vår oppfatning at de beste grunner taler for at møtene fortsatt skal være lukket. Dette er ikke til hinder for at det enkelte selskap selv kan bestemme at styrets møter skal være åpne. Når det gjelder møtene i styret mener vi at det er vanskelig å se åpenbare og gode grunner til at møtene som alminnelig hovedregel skal være åpne.

Når det gjelder representantskapet utelukker vi ikke at en vurdering av de ulike hensynene som gjør seg gjeldene her kan lede til en konklusjon om at de beste grunner alt i alt likevel taler for at møter i representantskapet i IKS bør være åpne.

Som nevnt er representantskapet eiernes organ, og det er her eierstyringen skal skje. I den grad det skjer eierskapspolitiske diskusjoner i selskapet er det i representantskapet dette foregår. Ofte vil også de ulike eiernes posisjoner – herunder avklaringer av hvordan den enkelte kommunes representant skal stemme i representantskapet – kunne være drøftet i folkevalgte organer i kommunen i forkant, slik at det på den bakgrunn ikke er unaturlig at også møtene i representantskapet er åpne.

Etter vår oppfatning er det slik lettere å argumentere for at møtene i representantskapet skal være åpne enn for at møtene i styret skal være åpne. Medlemmene i representantskapet er dessuten gjerne folkevalgte i den kommunen de representerer, slik at de er vant til å forholde seg til regler om åpne møter i sin «hjemkommune». Det er likevel grunn til å drøfte om unntakshjemlene er tilstrekkelige. For eksempel der representantskapet skal diskutere om det har tillit til styret eller ikke. Rent umiddelbart er det vanskelig å se at dagens unntakshjemler gir muligheter for å lukke møtet i slike saker.

Høringsnotatet inneholder imidlertid ikke en tilfredsstillende drøfting av dette. Siden høringsnotatet ikke inneholder en slik bredere vurdering er det vanskelig å ta klart stilling til det. Dersom det skal innføres krav om at møtene i representantskapet skal være åpne vil det etter vårt syn uansett kreve en bedre og mer utførlig begrunnelse enn den som framgår av høringsnotatet. Vi anbefaler derfor at departementet i det videre arbeid foretar en slik drøfting, hvor også de hensyn som kan tale mot åpne møter i selskapsorganer drøftes.

##### **5. Statens rolle i forbindelse med oppløsning mv.**

I høringsnotatet er det foreslått å oppheve samtlige av lovens bestemmelser om statens myndighet til å overprøve eierkommunene i saker om uttreden, utelukkning og oppløsning.

Det vises blant annet til at det ikke har forekommet - slik vi forstår det - noen saker i løpet av de år loven har vært i kraft hvor en *utelukket* deltaker har brakt spørsmålet om utelukkelse inn for departementet etter § 31. Vi er enig i at dette kan tas som indikasjon på at behovet for en slik bestemmelse er så lite at den kan oppheves.

Høringsnotatet skiller ikke klart mellom uttreden og utelukkning. Drøftelsen gjøres samlet. Vi vil bemerke at det har er tale om to forskjellige situasjoner, hvor ulike hensyn kan gjøre seg gjeldende. Drøftelsen ville etter vår vurdering vært tjent med at det skilles klarere mellom de situasjonene som er omtalt; uttreden, utelukkelse og oppløsning.

Det fremgår at når det gjelder spørsmål om «*utgang*» (uttreden) er det «svært få gonger at slike spørsmål kommer opp». Det fremgår altså at departementet i motsetning til for *utelukkning*, har hatt noen saker om *uttreden*. Det fremgår ikke hva utfallet av disse (få) sakene om uttreden har vært. Det gjør det vanskelig å vurdere om bestemmelsen har en verdi.

Når det gjelder *oppløsning* fremgår det at med noen få unntak er alle saker blitt godkjent. På denne bakgrunn ligger det nær å tenke at ikke alle slike saker har endt med godkjenning. Det fremgår ikke hva grunnen har vært i de tilfellene der departementet ikke har godkjent oppløsningen. Om dette skyldes

formelle feil, eller annet, er ikke opplyst. Det gjør det vanskelig å vurdere om bestemmelsen er overflødig, eller om den har en verdi som sikkerhetsventil.

Det fremgår imidlertid at departementets vurdering er at partene finner nye løsninger for oppgaveløsningen uten at det har vært behov for en statlig vurdering av om oppløsningen er tjenlig eller ikke, og at det ikke har vært sterke samfunnsmessige hensyn som taler for å nekte godkjenning. På denne bakgrunn antar vi at behovet for departementets myndighet til å godkjenne oppløsning er lite.

Oppheving av statens myndighet i disse sakene er også godt i tråd med prinsippene i kommuneloven kap. 2 om det kommunale selvstyret. Vi er videre enig med departementet i at reglene fremstår som noe særegne sammenlignet med at tilsvarende regler ikke gjelder for andre interkommunale samarbeidsformer enn IKS. På denne bakgrunn slutter vi oss til departementets forslag.

Vi har for øvrig merket oss at det foreslås å oppheve hele § 33 første ledd. Det vil i så fall innebære at ikke bare henvisningen til departementets samtykkekompetanse blir opphevet, men også bestemmelsene i første ledd om avviklingsstyre. Vi kan ikke se at de alminnelige motivene legger opp til å stryke bestemmelsene om avviklingsstyret, og vi foreslår at departementet vurderer nærmere om enkelte bestemmelser i første ledd fortsatt vil være relevante selv om departementets myndighet blir tatt ut av loven. Bestemmelsen i § 33 første ledd bør i så fall omformuleres tilsvarende, for eksempel slik at den lyder: *«Representantskapet skal opprette et avviklingsstyre som skal gjennomføre oppløsningen. Selskapets styre trer ut av funksjon når avviklingsstyret er valgt.»*

For øvrig vil vel bestemmelsen i nåværende fjerde ledd om at *«Det skal fremgå av meldingen at departementet har godkjent oppløsningen»* være overflødig i lys av departementets forslag om å fjerne dette kravet. Så vidt vi kan se er imidlertid ikke denne bestemmelsen foreslått tatt ut.

## **6. Delegasjon til kommunerådet**

Departementet foreslår at kommunestyret i kommuner med parlamentarisk styreform skal kunne delegere til kommunerådet å velge medlemmer i representantskapet. Vi er enig med departementet i at delegasjonsadgangen ikke bør være mer begrenset enn for andre interkommunale samarbeidsordninger på dette punkt.

## **7. Skjerping av kravet til antall varamedlemmer i representantskapet**

Det foreslås at kommunestyret skal kunne bruke avtalevalg ved oppnevning av medlemmer til representantskapet. Vi slutter oss til dette.

Etter vårt syn er det imidlertid ikke like opplagt at kommunelovens regler om framgangsmåten ved valg skal gjelde for representantskapet i interkommunale selskaper når selskapet er deltaker i et annet IKS. At kommunelovens regler om valg, og saksbehandlingsregler for øvrig, bør gjelde for organer som er regulert i kommuneloven er godt begrunnet. Siden lov om interkommunale selskaper er en egen lov som gjelder et eget rettssubjekt adskilt fra kommunen, er det ikke uten videre gitt at de samme regler skal gjelde.

Bestemmelsen er foreslått tatt inn i § 6 annet ledd. I dagens bestemmelse i IKS-loven § 9 femte ledd om *«valg eller ansettelse»* har loven bestemmelser om valg. Bestemmelsen slår fast at *«ved valg eller ansettelse anses den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer»*. Denne gjelder både valg til styret, og valg til representantskap i selskaper der selskapet er deltaker. Vi kan ikke se at forholdet til denne bestemmelsen er vurdert i forbindelse med forslaget om avtalevalg.

Vi slutter oss til at representantskapet bør stå fritt til å velge mellom forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg, men ber departementet vurdere om dette får konsekvenser for bestemmelsen om valg i dagens § 9.

Det foreslås videre at det som minimum skal velges to varamedlemmer for hvert medlem til representantskapet. Vi slutter oss til dette. Det er viktig å unngå at interkommunale selskap med mange deltakere opplever problemer med å etablere et beslutningsdyktig representantskap.

### **8. Antall styremedlemmer**

Etter dagens lov må antallet styremedlemmer fremgå av selskapsavtalen. Departementet foreslår å oppheve dette kravet, slik at det er mulig å endre antall styremedlemmer uten å gå veien om endring av selskapsavtalen, som må behandles i alle deltakernes kommunestyre.

Det er pekt på at et alternativ til at representantskapet står fritt til å bestemme antallet styremedlemmer kan være at selskapsavtalen fastsetter det laveste og høyeste tallet. Det er særlig bedt om høringsinstansenes syn på dette alternativet.

Vi er enig i at kravet til at tallet på styremedlemmer skal stå i selskapsavtalen er for stivbeint. Samtidig kan man ikke utelukke at det har betydning for kandidater til styret å vite hvor stort styret blir. En viss forutsigbarhet knyttet til dette kan trolig være fordelaktig. På denne bakgrunn mener vi det alternative forslaget om at et krav til at selskapsavtalen skal fastsette det laveste og høyeste tallet på styremedlemmer ivaretar de kryssende hensyn på best måte.

### **9. Forslag om at godtgjøring for vervet som leder og nestleder i representantskapet fastsettes av representantskapet**

I høringsnotatet er vervet som leder og nestleder vurdert som et «tilleggsverv» til vervet som alminnelig medlem av representantskapet. Videre betraktes ikke dette som et «kommunalt tillitsverv» etter kommuneloven. Det gis uttrykk for at dette «tilleggsvervet» utøves i selskapets interesse og ikke går ut på å ivareta deltakernes interesser. Med dette som bakgrunn foreslås det en ny bestemmelse i § 6 om at det er selskapet som fastsetter godtgjøring for slike lederverv.

Vi vil bemerke at rollen til lederen av representantskapet er å lede møtene selskapets eierorgan. Styret i selskapet skal lede virksomheten innenfor rammen av formålet og eierorganets vedtak og instruksjer. Styret skal ivareta selskapets interesser. Det enkelte styremedlem skal ivareta eiernes kollektive interesser, ikke enkelteiere.

På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved antakelsen om at lederen av eierorganet skal ivareta selskapets interesser – dette er først og fremst styrets rolle – mens representantskapet skal utøve eierstyring. Det kan derfor være grunn til å problematisere premisset for at det gjøres et skille mellom ledervervet og vervet som vanlig medlem.

Vi har ikke et bastant syn på dette, men mener at det er best i tråd med rolledelingen mellom eier og driftsledelse at godtgjøring for selve ledervervet også bæres av vedkommendes «hjemkommune».

Vi ser at det kan fremstå som tilfeldig at en enkelt kommune som får sitt medlem valgt som leder må dekke kostnaden knyttet til selve ledervervet som sådan i tillegg til godtgjøringen som alminnelig medlem. Vi antar likevel at det ikke vil være tale om vesentlige beløp. Det vil også kunne hevdes at den innflytelse som knytter seg til ledervervet heller ikke gjør det urimelig at godtgjørelse for ledervervet bæres av den kommunen vedkommende representerer.

Vi slutter oss ellers til at bestemmelsene om godtgjøring til styremedlemmer bør flyttes fra forskrift til selve loven.

### **10. Økonomiforvaltning**

*Generelt – harmonisering med kommunelovens regler*



Det er i stor grad lagt opp til harmonisering med kommunelovens regler for økonomiforvaltning. Generelt er det sentralt at reglene om økonomiforvaltning i IKS bør harmonere med kommunelovens regler. Dette ble særlig vektlagt i forbindelse med lån og garantier da loven ble vedtatt, se bl.a. Ot.prp. 53 (1997-1998) s. 74-75. Ettersom deltakerne har ubegrenset ansvar for sin del av selskapets forpliktelser vil det i utgangspunktet være naturlig at kommunelovens begrensninger i handlefriheten når det gjelder økonomiforvaltning også gjelder interkommunale selskaper.

Det er følgelig også naturlig at forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning er tilpasset de nye reglene i kommuneloven av 2018.

#### *Økonomiplanen og årsbudsjettet*

Vi slutter oss til departementets forslag om at økonomiplanen ikke skal være bindende for selskapets budsjett. Dagens lov § 20 kan forstås slik at den er bindende. Departementet mener at økonomiplanen bare skal være retningsgivende. Dette er en harmonisering med det som i dag gjelder for kommunene etter kommuneloven. Samtidig fastslås det at selskapets årsbudsjett etter mønster av kommuneloven § 14-5 er bindende både for representantskapet og styret. Vi slutter oss til denne presiseringen.

Departementet foreslår videre at de grunnleggende kravene til innholdet i økonomiplanen og årsbudsjettet til selskapet skal svare til det som gjelder for kommunene. Forslaget klargjør at styret kan fastsette den nærmere spesifiseringen av budsjettet, avgrenset av rammene fastsatt av representantskapet. Det gir likevel et relativt stort handlingsrom for selskapet til å fastsette innholdet ut fra selskapets virksomhet og formål. Forslaget er i tråd med prinsippet om å harmonisere reglene med kommuneloven, og vi støtter dette.

Dagens lov inneholder ikke noe krav om balanse i økonomiplan og årsbudsjett. Det er i dag ikke eksplisitt regulert, men enkelte bestemmelser bygger implisitt på ulike former for balansekrav. Departementet mener at et slikt krav bør gjelde også for selskapet siden det gjelder for kommunen. Vi er enig i det. For oss fremstår det faktum at kommunen har ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser som den bærende begrunnelsen for dette. Vi støtter også forslaget om å flytte dagens forskriftsfestede krav til inndekning av regnskapsmessig underskudd opp i loven. Samlet vil kravet om budsjettbalanse og underskuddsdekning bidra til at selskapet ikke kan driftes utover de midlene selskapet rår over.

#### *Årsregnskap og årsmelding:*

Departementet foreslår å videreføre at årsregnskap og årsmelding skal avgis etter regnskapsloven, men at det kan avtales at dette i stedet skal skje etter kommuneloven. Vi vil peke på at det kan argumenteres for det motsatte; at det er kommuneloven som burde være hovedregelen, slik det er for kommunale foretak, men med adgang til å følge regnskapsloven for foretak som driver næringsvirksomhet. Som begrunnelse kan det anføres at IKS inngår som en del av kommunens aktivitet i all Kostra-rapportering, og deres regnskapstall inngår i kommunetallene. Utgangspunktet bør da være at regnskapsreglene og tilnærmingen er den samme.

Organisasjonsform av kommunale primæraktiviteter bør ikke påvirke utgangspunktet for regnskapsføring og rapportering. Slik det nå foreslås vil utgangspunktet for regnskapsføring i f.eks. et vann- og avløps IKS være regnskapsloven, mens samme aktivitet drevet i kommunen har regnskapsføring etter kommunale regnskaper som utgangspunkt. Vi viser også til vurdering på side 194 i Prop. 46L (2017-18) ny kommunelov vedr. kommunale foretak (KF), som vi mener også burde være relevant for IKS.

Vi slutter oss til at det presiseres at representantskapet også skal behandle årsmeldingen.

Departementet foreslår videre at årsmeldingen, i tillegg til det som følger av regnskapsloven, også skal gjøre rede for vesentlige budsjettavvik. Vi kan slutte oss til presiseringen isolert sett. Se likevel den mer prinsipielle merknaden ovenfor vedrørende hva som bør være hovedregelen for årsregnskap og årsmelding. Andre regler for årsmeldingens innhold i IKS etter regnskapsloven er også et forhold som taler for at kommuneloven – og ikke regnskapsloven - bør være utgangspunktet i IKS. Årsmeldingen til et IKS bør ha samme krav som kommuneloven, med unntak av de IKSer som driver næringsvirksomhet.

Selskaper som etter regnskapsloven er «små foretak» har ikke plikt til å utarbeide årsmelding etter regnskapsloven. Det er særskilt bedt om innspill til om alle IKS bør ha slik plikt. Vi mener at unntaket for små foretak kun bør gjelde de som driver næringsvirksomhet. De øvrige IKS bør ha samme krav som kommunene.

Departementet foreslår å ta reglene om frister for årsregnskap og årsmelding inn i loven, og sette disse til et senere tidspunkt enn etter dagens regler. Vi slutter oss til dette forslaget. De fristene som gjelder i dag kan være krevende for flere av selskapene.

### *Låneopptak*

Vi har ingen merknader til de rent språklige endringene.

I tillegg til språklige endringer i reglene for låneopptak foreslår departementet å utvide adgangen til låneopptak slik at et IKS på samme måte som kommuner skal ha anledning til å lånefinansiere kjøp av alle aksjene i rene eiendomsselskap. Vi ser ikke grunn til at et IKS skal være avskåret fra denne muligheten, og støtter forslaget ut fra prinsippet om at bestemmelsene i IKS-loven i utgangspunktet bør være i harmoni med kommuneloven.

Departementet ber om innspill til spørsmålet om et IKS bør ha samme rett som kommuner til å lånefinansiere tilskudd til andres investeringer. Kommuner har i dag på visse vilkår en viss mulighet til å lånefinansiere tilskudd til andre, jf. kommuneloven § 14-6. Det foreslås i denne omgang ikke å gi IKS samme mulighet, men departementet ber om innspill til om det er et behov for det.

En særbestemmelse om at IKS skal ha denne adgangen til å lånefinansiere tilskudd til andre IKS under gitte omstendigheter vil bety at et IKS får selvstendig myndighet til å foreta denne type disposisjoner. Likestilling av IKS og kommuner kan tale for slike regler, på den annen side kan jo dette løses ved at tilskudd til andres investeringer skjer fra deltakerkommunene i et IKS. Tilskudd til andres investeringer er et unntak, og dersom det skal gis lånefinansiert tilskudd til et annet IKS er det mye som taler for at denne adgangen bør være begrenset til kommunene som eiere i de aktuelle IKSe. En åpning til IKS for denne type finansiering ville bety at to IKS kunne gå inn i et slik finansieringssamarbeid med andre uten at kommunene var involvert. Et alternativ til lovbestemmelse kan være å åpne for at et IKS kan inngå i slik finansiering, men at dette forutsetter forpliktende aksept fra kommunestyrene i IKS-ets deltakerkommuner.

Det foreslås å harmonisere IKS-lovens regler om minste årlige avdrag på lån til kommunelovens regler. Det vil si at det årlig skal betales avdrag og at det gjelder nærmere krav til beregning av minimumsavdrag. Vi slutter oss til dette. Ulike krav til minimumsavdrag ville kunne føre til at dette ble et hensyn som blir styrende for valg av organisasjonsform.

Et IKS er i dag pålagt å gjøre opp likviditetslån innen bestemte frister. Kommuneloven har ingen tilsvarende regler. Departementet foreslår å oppheve denne bestemmelsen, under henvisning til at det først og fremst bør stilles generelle krav til økonomisk balanse og betalingsevne fremfor å regulere likviditetslån spesielt. Det er vist til at lovforslaget for øvrig inneholder et klarere krav til å drive i

økonomisk balanse, kravet om at finans- og gjeldsforvaltningen skal sikre at selskapets forpliktelser kan innfris ved forfall, og at det er en del av styrets ansvar etter § 13 å se til at selskapet ikke blir «drevet på kreditt». Det er særlig bedt om høringsinstansenes innspill til dette. Vi slutter oss til forslaget.

Dagens IKS-lov har bestemmelser om at visse avtaler i strid med loven er ugyldige, jf. § 22 åttende ledd. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen bør bygges ut, slik at den får flere regler om ugyldighet, etter mønster av kommuneloven. Vi er i tvil om dette spørsmålet. Generelt kan det ubegrensede ansvaret for kommuner som deltar i IKS tale for at reglene i IKS-loven også her bør være tilsvarende som for kommuner.

#### *Styrets myndighet og ansvar*

Det er foreslått en rent språklig harmonisering i forhold til aksjeloven § 6-12 - «forsvarlig organisering» - som vi er enig i.

Departementet foreslår noen rent språklige endringer i IKS-loven § 13 om styrets myndighet der det tydelig skal fremgå at myndigheten/ansvaret også omfatter å se til at selskapet drives i samsvar med økonomiplanen, og at det innbefatter ansvar for å se til at «virksomheten» blir gjenstand for betryggende kontroll. Endringene er i hovedsak gjort for å bringe bestemmelsen bedre i samsvar med den tilsvarende bestemmelse om styrets ansvar i aksjeloven § 6-12. Vi slutter oss til forslaget.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på om styret i tillegg til meldeplikten der inntekter eller kostnader avviker vesentlig fra budsjettet, også bør ha plikt til å melde fra om det skjer *andre* vesentlige negative endringer som ikke umiddelbart påvirker budsjettet. Etter vår vurdering er den alminnelige melde- og handleplikt som følger av styreansvaret tilstrekkelig her.

#### *Forskrift om årsbudsjett og årsregnskap mv.*

Vi slutter oss til at det vedtas en ny forskrift om årsbudsjett og årsregnskap tilpasset endringene i loven. Vi har ingen merknader til innholdet av denne, og heller ikke forslag til ytterligere forskriftsregulering, eller ytterligere krav til noteopplysninger.

Vi finner det ellers naturlig ast enkelte bestemmelser flyttes opp i loven – f.eks. frister for årsoppgjøret.

Enkelte nye krav tas inn i forskriften, eksempelvis nye krav til noteopplysninger. Det er bedt om innspill til om det er flere noteopplysninger som bør kreves. Vi har ingen ytterligere innspill her. Vi vil likevel bemerke at forskriften kan fremstå som noe tungt tilgjengelig, med mange henvisninger og noter. Det kan muligens gjøre forskriften lettere tilgjengelig å ta inn flere bestemmelser i forskriften og dermed redusere behovet for henvisninger til annen forskrift.

\*\*\*\*\*



Helge Eide  
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati



Tor Allstrin  
Områdedirektør Advokatene