

Høy etisk standard i foretak og selskaper – om kommunalt eierskap

I motsetning til beslutninger i kommunestyret, vil beslutninger i kommunalt eide selskaper i praksis ofte foregå bak lukkede dører. Dette fordrer at politikerne evner å etterspørre og at selskapene gir tilstrekkelig informasjon til at politikerne kan kontrollere driften og at befolkningen kan ha tillit til at styringen foregår etter fastsatte spilleregler. [NIBR-rapport 2015:1](#)

Kommuner har gjennom lang tid valg å organisere deler av virksomheten i egne selskaper. Dette omfatter blant annet aksjeselskaper, kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Det er omkring 2 700 kommunalt eide foretak og selskap i Norge, herunder omkring 220 kommunale foretak og 250 interkommunale selskaper. Selskapene sysselsetter mer enn 40 000 personer. Når kommunal virksomhet skilles ut i foretak og selvstendige rettssubjekter innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter. Kommunens interesser utøves gjennom *eierstyring*, blant annet i generalforsamling, representantskap, styre og gjennom selskapsavtaler.

I «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» beskrives eierstyring som en prosess som innebærer risiko for korrupsjon. Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere, og kommunens eierinteresser må ivaretas på en annen måte enn ved ordinær kommunal organisering. Flere av korrupsjonssakene i kommunal sektor har oppstått nettopp i kommunalt eide foretak og selskaper, for eksempel saken om Nedre Romerike vannverk, den såkalte Murud-saken i Undervisningsbygg i Oslo kommune, og senere saken i det kommunalt eide transportselskapet Unibuss.

Eierstyringen innebærer at kommunen som eier må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styrer, profesjonalitet i selskapsledelsen, mulighet til kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. I kraft av sin eierrolle bør kommuner påse at kommunalt eide selskaper har et antikorrupsjonsprogram. [Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon.](#)

I dette notatet fra Kommunesektorens etikkutvalg vises til hvilke *verktøy* KS tilbyr, og det pekes på noen *eksempler og problemstillinger*, noen spørsmål til *refleksjon*, samt noen *anbefalinger og råd* fra utvalget.

KS verktøy og støtte

KS har utgitt publikasjonen [Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll](#). Den inneholder 21 anbefalinger og gir viktig støtte til kommunen som eier, flere av dem berører særskilt forhold knyttet til etikk og habilitet. Anbefalingene fra KS er anerkjente og henger sammen med anbefalinger brukt i statlig sektor. De blir oppfattet som en rettesnor og brukes bredt i kommuner og fylkeskommuner og i revisjonsmiljøer.

KS folkevalgtprogram omtaler kommunestyrets rolle som eier. I tillegg kan temaet tilbys som skreddersydd folkevalgdag. KS Konsulent tar også oppdrag fra kommunestyre som ønsker opplæring og kunnskap om dette. I KS og Transparency International-Norge sin «*Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*» beskrives utfordringer og anbefalinger rundt eierrollen med utgangspunkt i etikk og antikorrupsjon. KS har også under arbeid en FOU om folkevalgt styring og ledelse ved kommunal organisering, herunder selskaper - ventes ferdig høsten 2016.

KS Bedrift er en arbeidsgiverorganisasjon for over 500 kommunalt eide bedrifter i en rekke bransjer. KS Bedrift samarbeidet tett med KS og bidrar med kompetanse og veiledning til kommunalt eide selskaper, deres styremedlemmer og representantskap/eiere. Blant KS Bedrift sine tilbud er en egen etikk-app «*Rak rygg*», som kan brukes til å belyse og bevisstgjøre om etiske utfordringer. Den er et godt utgangspunkt for å få i gang diskusjonen og engasjement. KS Bedrift har fokus på [samfunnsansvarlig forretningsdrift](#), kommunalt eierskap og selskapsetablering og kan også bistå med å utarbeide etiske retningslinjer.

Stopp og tenk!

Det finnes mange eksempler som illustrer en uheldig praksis rundt kommunens eierskap. Nedenfor vises noen som kanskje kan gi noen assosiasjoner til situasjon i egen kommune. Etikktutvalget anbefaler for eksempel at følgende situasjoner unngås:

- Varaordfører er daglig leder i et kommunalt selskap. I et formannskapsmøte tar varaordføreren opp spørsmålet om ekstra bevilgninger til foretaket og deltar i den politiske behandlingen på linje med andre
- Ordfører er styremedlem i kommunalt selskap. Kommunen budsjetterer med inntekter fra selskapet, mens ordføreren i rollen som styremedlem vedtar regnskap som gir et bestemt overskudd til kommunen.
- Ordfører eller andre folkevalgte er til stede og vedtar reguleringer i kommunestyret som «tilgodeser» foretaket/selskapet vedkommende selv er styremedlem i.
- Kommunestyret bevilger ekstra ressurser til kommunalt selskap som er i en konkurransesituasjon og deltar i et åpent marked.
- Ansettelser i foretak og selskap skjer uten at stillingen har vært utlyst
- Ansettelser og oppnevning av styremedlemmer kobles på partienes fordeling av verv i forbindelse med kommunevalg, og fordeles etter partimessig styrkeforhold i kommunestyret
- Kommunestyret vedtar eierstrategi og Eiermeldinger som ikke følges opp og derfor ikke har noen praktisk betydning
- En og samme person skal som folkevalgt/ombud ivareta innbyggenes interesse i møte med kommunen, og samtidig som styremedlem i kommunalt eid selskap representere selskapets interesser.
- Folkevalgte i styret i IKS og AS skal ivareta interesser som eier. På samme tid har den samme folkevalgte rollen som kommunestyremedlem og bestiller av tjenester fra det gjeldende IKS. Interesser en skal ivareta som hhv eier og kjøper kan her være forskjellige.

Til refleksjon

Det kan være nyttig å reflektere rundt noen spørsmål ved utøvelse av eierrollen. Her følger noen punkter som kan tjene som et grunnlag for en diskusjon om eierrollen – om åpenhet, habilitet, etikk og forebygging av korrupsjon.

- Hvordan kan det skapes mer åpenhet om selskapers aktivitet – særskilt ovenfor eier? Hvilke grep kan kommunestyret ta for å sikre åpenhet - innenfor de rammer loven setter, for eksempel dersom selskap driver økonomisk aktivitet i konkurranse med andre aktører.
- Hva bør kommunestyret være oppmerksom på når det gjelder roller og ansvarsfordeling mellom kommune og selskap, for eksempel knyttet til mulige dobbeltroller, valg til styrer og hensynet til profesjonalitet i selskapsledelse?
- Hvilke utfordringer kan oppstå når folkevalgte velges som styremedlemmer i kommunalt eide selskap og hva kan gjøres for å unngå at disse oppstår?

- Hvordan kan eier og selskapene selv sette etikk og korrupsjonsforebygging høyere på dagsorden i selskapene? Hvordan kan for eksempel kontrollutvalget brukes i dette arbeidet?
- Hvilke utfordringer kan oppstå omkring til lojalitet når ansatte i kommunen også er styremedlem i et kommunalt eid selskap? Hvordan unngå en potensiell lojalitetskonflikt?

Etikkutvalgets råd

Her følger noen praktiske råd fra etikkutvalget som kan være nyttige i arbeidet med å sikre høy etisk standard. Listen med råd er ikke uttømmende. For mer helhetlige anbefalinger rundt eierstyring anbefales KS` publikasjon "Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll".

- Folkevalgte bør ikke sitte i styrene i kommunalt eide foretak og selskaper. Kommunestyret bør kjenne til utfordringer som kan oppstå når folkevalgte sitter som styremedlemmer i disse.
- Kommunalt eide foretak og selskap bør ha egne etiske retningslinjer, evt. bør kommunens etiske retningslinjer også omfatte foretak og selskaper
- Kommunen bør utarbeide eierskapsstrategi og eiermelding, og lage rutiner som sikrer at disse følges opp og behandles i kommunestyret
- Det bør arrangeres jevnlige eiermøter og eierdager mellom relevante representanter fra kommunen som eier, og styret og daglig leder i og foretakene/ selskapene.
- Det er kommunestyret som organ som er eier og som skal involveres i eierrollen. Det forutsetter bl.a. god kommunikasjon om og mellom kommunestyret og representantskap/generalforsamling. Kommunestyret bør forholde seg aktivt til årsberetninger o.l. fra kommunalt eide foretak og selskaper.
- Ved etablering av foretak og selskaper, valg av styre ol. bør kommunestyret rette oppmerksomhet mot hvordan eierrollen kan ivaretas, også med hensyn til åpenhet, informasjon, roller og habilitet med videre.
- Kommunen som eier bør gi noen retningslinjer for styremedlemmers godtgjøring.
- Kontrollutvalget er et viktig redskap for kommunestyret, og bør brukes aktivt.
- Styremedlemmer i kommunalt eide foretak og selskap bør registreres i KS styrevervregister.
- Kommunestyret bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide eierskapsmelding for alle sine selskaper. Der kan det for eksempel gis forventninger om følgende:
 - samfunnsansvarlig drift
 - at selskapene har antikorrupsjonsprogram
 - at selskapene jevnlig bytter revisor
 - at selskapene har eget etisk regelverk
 - tiltak for å hindre korrupsjon og arbeidslivskriminalitet i forbindelse med anskaffelser