

Høy etisk standard i kommunale foretak og selskap

Kommunesektorens etikkutvalg 23/9-2021

Kommuner og fylkeskommuner har gjennom lang tid valgt å organisere deler av virksomheten i egne foretak og selskaper, utenfor egen driftsorganisasjon. Dette omfatter blant annet kommunale og fylkeskommunale foretak, interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Tall fra 2021 viser at det er omkring 2 800 kommunale foretak og selskap i Norge med en kommunal eierandel på minst 50 %. 84 % av disse er aksjeselskap, mens 7 % av dem er kommunale foretak og 8 % er interkommunale selskaper. Selskapene sysselsetter mer enn 40 000 personer. Slike foretak og selskaper har en noe fristilt status i forhold til det ordinære kommunale administrative systemet, men det vil være stor variasjon i formål, rettslig grunnlag, arbeidsgiveransvar og spørsmålet om eget rettssubjekt, avhengig av om det er foretak, selskap eller annet. I dette dokumentet omtales disse for enkelthets skyld som «selskap».

Kommunestyre og fylkesting har et overordnet ansvar for alt som kommunen eller fylkeskommunen er involvert i, enten oppgavene løses i egen driftsorganisasjon eller i andre virksomheter. Når kommunal virksomhet skilles ut i foretak og selvstendige rettssubjekter innebærer det at den politiske styringslinjen endrer karakter. Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere, og kommunens interesser utøves gjennom *eierstyring*, blant annet i generalforsamling, representantskap, styre og gjennom vedtekter og selskapsavtaler.

I «[Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon](#)» (sist revidert i 2019) beskrives eierstyring som en prosess som innebærer risiko for korrupsjon. Her heter det videre at:

Eierstyringen innebærer at kommunen som eier må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styret, 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.

Også Europarådets kommunalkongress peker i [European Code of Conduct](#) på konsekvenser av en utvikling med økt fragmentering av lokal/regional styring, herunder utkontraktering av offentlige tjenester:

As a consequence, administrative capacity, financial resources, personnel as well as procurement processes have been migrating from the core administration to public enterprises and private companies. Concomitantly, with the blurring of former boundaries between public and private, as well as the shift in resources and activities, the risks of corruption and unethical behavior have also spreading out.

En [undersøkelse](#) KS fikk gjennomført i 2017 viser at én til tre av ti ledere i kommunale selskap (inkl foretak og annet) oppgir at de kjenner til at noen hos dem noen gang har opplevd situasjoner med utilbørlige fordeler, avhengig av situasjon. Situasjoner ledere hyppigst kjenner til er misbruk av selskapets midler, omgåelse av regelverk, og mottak av gave, arrangementsdeltakelse eller reiser i strid med regelverk. Situasjoner som fremstår som korrupsjon med tilbud om direkte smøring er relativt sjelden.

I undersøkelsen ble selskaper spurt hva de gjør for å forebygge uetisk atferd og korrupsjon:

- De fleste kommunale selskap har definert og offentliggjort verdier, og har på plass etiske retningslinjer og varslingsrutiner.

- Rundt 16 % av selskapene med over fem ansatte oppgir at de ikke har rutiner for varsling. (undersøkelsen gjennomført før lovendring som pålegger selskap med flere enn 5 ansatte å ha dette)
- 43 % av selskapene rapporterer at de mangler etiske retningslinjer for håndtering av bierverv.
- 40 % av kommunene og selskapene oppgir at de ikke gjennomfører risikoanalyser med fokus på uetisk atferd og korrupsjon og mange gjennomfører slike risikoanalyser kun uregelmessig.
- 30 % av selskapslederne oppgir at styret ikke har fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon.
- Generelt forbedringspotensial i oppfølging og innhold i enkelte råd på tvers av arbeidsområder.
- Store kommuner/selskap har kommet lengre enn små kommuner/selskap.

I dette notatet fra Kommunesektorens etikkutvalg vises til hvilke *verktøy* KS tilbyr som kan være nyttig i etikk- og antikorrupsjonsarbeid i kommunale selskap, både for kommunen som eier og for selskapene selv. Videre trekkes det fram eksempler, problemstillinger, og noen spørsmål til refleksjon. Til sist følger 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, fylkeskommuner, kommunalt eide selskaper (med medlemskap i Samfunnsbedriftene) og i revisjonsmiljøer.

KS Folkevalgtprogram og boka [Tillit](#) omtaler kommunestyrets rolle som eier. I tillegg kan temaet tilbys som skreddersydd folkevalgtidag. KS har også utgitt «[Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll](#)» som også omhandler eierstyring. Sammen med Transparency International-Norge har KS for noen år tilbake skrevet «[Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon](#)». Den omhandler blant annet utfordringer og anbefalinger rundt eierrollen med utgangspunkt i etikk og antikorrupsjon.

I 2017 fikk KS utarbeidet [Råd for etikkarbeid kommunale selskap](#). Denne inneholder et sett av råd for hvordan det bør jobbes for å hindre uetisk atferd og korrupsjon i kommunale selskap. Her forvaltes betydelige ressurser og anses som et område hvor det er særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Fokus rettes mot behov for god eierstyring og risikokartlegging.

Sammen med Transparency International har KS utgitt en [dilemmasamling](#). Den inneholder 24 eksempler fra kommuner og er ment som et praktisk hjelpemiddel for etisk refleksjon og diskusjon.

KS har også utgitt et eget hefte om [Folkevalgt lederskap og kommunal organisering](#). Her pekes det på utfordringer og gode råd for demokratisk styring av foretak og selskaper. [Samfunnsbedriftene](#) er en arbeidsgiverorganisasjon for over 500 kommunalt eide bedrifter i en rekke bransjer. De bidrar med kompetanse og veiledning til kommunalt eide selskaper, deres styremedlemmer og representantskap/eiere. Samfunnsbedriftene 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 beskrives noen eksempler på situasjoner som bør unngås og hvor spørsmål om habilitet kommer i spill.

- 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 i kommunestyret er med å vedta reguleringer eller andre beslutninger 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. Likeledes at rekruttering av tilkallingsvikarer, ferievikarer eller at personer som hentes inn til kortere arbeidsoppdrag er bekjente eller i familie.
- 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
- Kommunestyret vedtar ikke eierstrategi og Eiermeldinger, og gir derved ikke selskapet føringer som de kan følge opp
- En og samme person skal som folkevalgt i kommunestyre og således i en ombudsrolle - ivareta innbyggernes interesser i møte med kommunen, og samtidig som styremedlem i kommunalt eid selskap representere selskapets interesser.
- Folkevalgte i kommunestyret skal ivareta eierinteresser. Dersom aktive folkevalgte sitter i styret i IKS og AS, skal de ivareta selskapets interesser. På samme tid innehas rollen som kommunestyremedlem og bestiller av tjenester fra det gjeldende IKS. Interesser en skal ivareta som hhv eier, styremedlem og kjøper kan her være forskjellige.
- En kommune som er medeier i et interkommunalt selskap (IKS) innen VAR-sektoren, mottar et forslag til reguleringsplan fra det aktuelle IKS, knyttet til etablering av et anlegg. Ordfører eller annen folkevalgt i kommunestyret som også er styremedlem i IKS`et, deltar i kommunestyrets behandling av planforslaget.

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 i kommunestyret velges som styremedlemmer i kommunalt eide foretak og 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 lojalitet når ansatte i kommunen også er styremedlem i et kommunalt eid selskap? Hvordan unngå en potensiell lojalitetskonflikt?

Råd fra Kommunesektorens etikkutvalg

Her følger noen råd fra etikkutvalget som kan være nyttige i arbeidet med å sikre høy etisk standard i foretak og selskaper. Listen med råd er ikke uttømmende. For mer helhetlige anbefalinger rundt eierstyring anbefales KS' publikasjon "Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll". Til grunn ligger rammeverket i bl.a. Kommuneloven, Forvaltningsloven og Offentlighetsloven.

1. Folkevalgte i kommunestyre/ fylkesting bør ikke sitte i styrene i kommunale foretak, kommunale selskaper eller interkommunale selskaper. Kommunestyret bør kjenne til utfordringer som kan oppstå når folkevalgte i kommunestyret sitter som styremedlemmer i disse, for eksempel spørsmålet om habilitet.
2. Styremedlemmer i kommunale foretak og selskap bør få tilbud om opplæring i rollen som styremedlem
3. Kommunale foretak og selskap bør ha egne etiske retningslinjer, evt. bør kommunens etiske retningslinjer også omfatte foretak og selskaper
4. Kommunen bør utarbeide eierskapsstrategi, og lage rutiner som sikrer at denne og eiermelding følges opp og behandles i kommunestyret, for eksempel ved årlige «tilstandsrapporter».
5. Det bør arrangeres jevnlig eiermøter og eierdager mellom relevante representanter fra kommunen som eier, og styret og daglig leder i og foretakene/ selskapene.
6. Det er kommunestyret eller byrådet som organ som er eier og utøver eierrollen. Det forutsetter god kommunikasjon om og mellom kommunestyret og representantskap/generalforsamling, samt at stemmegivning er politisk forankret i kommunestyret. Kommunestyret bør forholde seg aktivt til årsberetninger o.l. fra kommunale foretak og selskaper.
7. Ved etablering av foretak og selskaper, valg av styre ol. bør kommunestyret rette oppmerksomhet mot hvordan eierrollen skal ivaretas, om betydningen av vedtekter og selskapsavtaler, samt hensyn til åpenhet, informasjon, roller og habilitet med videre.
8. Kommunen som eier bør gi noen retningslinjer for styremedlemmers godtgjøring.
9. Gjennom eierskapsmelding eller annet bør kommunestyret fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap. Det kan for eksempel gis forventninger om følgende:
 - samfunnsansvarlig drift
 - at selskapene har antikorrupsjonsprogram og tiltak for å hindre arbeidslivskriminalitet
 - at selskapene jevnlig bytter revisor
 - at selskapene har eget etisk regelverk
 - at FNs bærekraftsmål er en del av rammen for virksomheten

10. Kontrollutvalget er et viktig redskap for kommunestyret, og bør brukes aktivt. Gode rammebetingelser er viktig slik at utvalget kan utøve sin funksjon på en god måte.
11. Kommunestyret bør bidra til at det gjennomføres jevnlig risiko- og vesentlighetsanalyser med henblikk på uetisk atferd og korrupsjon.
12. Styremedlemmer i kommunalt foretak og selskap bør registreres i KS styrevervregister.