



Til: Follorådet
Fra: Rådmannskollegiet

Sak 05/20 – Interkommunale selskaper i Follo – prinsipper for stemmevekting fra 1. januar 2020

Rådmannskollegiets alternative modeller for stemmevekting i de interkommunale selskapene etter etablering av Nordre Follo kommune:

- 1. Stemmevekting etter etablering av Nordre Follo kommune der hver deltaker (kommune) har én stemme hver, uavhengig av innbyggertall.**
- 2. Hver deltakers stemmeandel er proporsjonal med deltakerens andel av det totale innbyggertall i det interkommunale selskapet, men begrenset oppad til 49,99 %.**
- 3. Hver deltakers stemmeandel er basert på hver deltakers innbyggertall med trinnvis oppbygging slik: 0-10 000 innbyggere gir én stemme, og deretter ytterligere 1 stemme for hver påbegynt 10 000 innbygger.**
- 4. Nordre Follo kommune får 1 eller 2 stemmer basert på de to kommunenes deltakelse i selskapene i dag. De øvrige eierne får én stemme hver.**

1. Bakgrunn

Etablering av Nordre Follo kommune per 1. januar 2020 krever endring av alle selskapsavtaler der de tidligere kommunene Oppegård og Ski var deltakere. I denne sammenheng vedtok Fellesnemnda for Nordre Follo høsten 2018 at den skulle foreta en gjennomgang av alle interkommunale selskaper med sikte på å tre ut av selskapene og drifte tjenestene i egen regi, jf. avtale mellom Oppegård og Ski, datert xx.xx. Kommunestyrene behandlet i desember 2018 saker om hvilke selskaper den enkelte kommune skulle tre ut av og driftes i egen regi og hvilke selskapsavtaler som skulle reforhandles. Et sentralt spørsmål var stemmevekting i selskapene.

I de samarbeidene som er etablert som interkommunale selskaper etter Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), sist endret 01.01.2018, og hvor Oppegård og Ski var deltakere, må selskapsavtalene endres for å tilpasses ny eierstruktur gjennom ny fordeling av eier- og ansvarsandeler, samt fastsette en stemmegiving i representantskapene som alle deltakerne er enige om. Dette gjelder Krise- og incestsenteret i Follo IKS, Follo Brannvesen IKS, Follo Ren IKS og Nordre Follo Renseanlegg IKS.

Eksisterende interkommunale samarbeid som er organisert etter gammel kommunelov § 27, må i tillegg tilpasses den nye kommuneloven gjennom omdanning til kommunale oppgavefellesskap eller interkommunalt politisk råd. Det gjelder en overgangsperiode på fire år før disse *må* omdannes, jfr. ny kommunelov § 31-2. Dette gjelder Follo Barnevernvakt. Kemneren i Follo blir statlig fra 1. juni

2020 og gjeldende vedtekter prolongeres fra 01.01.2020-01.06.2020. Follo rådets vedtekter endres i tråd med det som gjelder for interkommunalt politisk råd i ny kommunelov, jf. kapittel 18.

2. Prosess

På bakgrunn av Fellesnemndas gjennomgang og kommunestyrenes vedtak ble rådmannskollegiet i Follo rådet bedt om å gjennomgå alle selskapsavtalene og utarbeide prinsipper og modeller for stemmevekting. I arbeidet er det identifisert hvilke saker som kan påvirkes av eierkommunenes stemmevekt, og det er innhentet noen eksempler på ulike modeller for stemmevekting.

Noen av de interkommunale selskapene har selv utarbeidet forslag til nye selskapsavtaler (Follo Ren IKS, Follo Brannvesen IKS, Nordre Follo Renseanlegg IKS)

I prosessen har det vært gjennomført flere diskusjoner i rådmannskollegiet, i arbeidsutvalget og i Follo rådets møter.

Proessen videre:

- 7. februar: Prinsippavklaring i Follo rådet og eventuell ny bestilling
- Februar – mai: kommunestyrebehandling av omforente forslag til nye selskapsavtaler
- Juni: Ekstraordinære representantskapsmøter i de interkommunale selskapene

Det haster mest med å endre selskapsavtalene for IKS-ene hvor Ski og Oppegård kommune har vært deltakere, slik at eier- og ansvarsandelene og den reelle eierutøvelsen gjennom stemmegiving i representantskapet blir vedtatt i alle kommunene, og selskapene får gyldige selskapsavtaler. Det anbefales derfor å vente med gjennomgangen av § 27 samarbeidene til etter at det er blitt enighet om endringer i selskapsavtalene til IKS'ene. Det anbefales å sette i gang arbeidet med å endre selskapsavtalene for de interkommunale selskapene slik at disse kan behandles i kommunestyrene våren 2020 (bestilling til rådmannskollegiet).

3. IKS-lov og selskapsavtale

Styring av interkommunale selskap er regulert i IKS-loven. I følge IKS-loven skal det for interkommunale selskap opprettes en skriftlig selskapsavtale, som minimum skal inneholde følgende:

- Selskapets foretaksnavn
- Angivelse av deltakerne
- Selskapets formål
- Den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
- Antall styremedlemmer
- Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- Den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsdel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
- Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner

- Annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Hva sier IKS-loven om stemmevekting?

- § 6: Selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere er representert med minst en representant.
- § 9: Hver representant har én stemme med mindre annet er fastsatt i selskapsavtalen.

4. Saker der stemmevekt ikke har noen betydning

Krav om like vedtak i kommunestyrene (alle deltakere har vetorett) er vist under.

a) *IKS-lovens krav om enstemmighet:*

- Endring av selskapsavtalen skal vedtas i kommunestyret i alle deltakerkommuner i følgende saker (IKS-loven § 4 Selskapsavtaler):
 - selskapets foretaksnavn
 - angivelse av deltakerne
 - selskapets formål
 - den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
 - antall styremedlemmer
 - deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
 - den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltaker oppnevner
 - annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen
- Låneramme (IKS-loven § 4 tredje ledd pkt. 9 og § 22)
- Endre bestemmelsen om å avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper (IKS-loven § 4 tredje ledd pkt. 9 og § 27)
- Endring i selskapsavtalen om frist for uttreden av selskapet (IKS-loven § 4 tredje ledd pkt. 9 og § 30)
- Overdragelse av selskapsandel til ny deltaker (IKS-loven § 26 Eierskifte)
- Utelukkelse av en deltaker (IKS-loven § 31 Utelukkelse)
- Oppløsning av selskapet (IKS-loven § 32 Oppløsning)

b) *Saker som ikke er hjemlet i IKS-loven:*

I tillegg til ovennevnte saker, som er hjemlet i IKS-loven, kan det i andre saker være bestemmelser i selskapsavtalene der deltakerne har besluttet at endringer krever enstemmighet blant deltakerne.

Beslutninger i ovennevnte saker påvirkes ikke av regler for stemmevekting. Hver enkelt deltaker har i praksis vetorett i slike saker.

5. Saker der stemmevekt kan få betydning

Endringer av selskapsavtalen og andre saker som kan vedtas i representantskapet er vist under:

a) *IKS-lovens krav til totredelers flertall for endring av selskapsavtalen*

- Endring av selskapsavtalen som ikke omfattes av sakene i kapittel 5a, vedtas av representantskapet med minst to tredelers flertall med mindre det er avtalt i selskapsavtalen at også slike endringer skal vedtas enstemmig.

b) Saker som kan vedtas med flertallsbeslutning (simpelt flertall) i representantskapet

- Med mindre annet er fastsatt i IKS-loven eller i selskapsavtalen, gjelder som representantskapets vedtak det som flertallet av stemmene er avgitt for. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende. Unntaket er ved valg, der avgjørelsen ved stemmelikhet avgjøres ved loddtrekning (IKS-loven § 9 Saksbehandling i representantskapet).

Eksempler på saker som kan vedtas med simpelt flertall:

- årsbudsjett
- økonomiplan
- fastsette regnskap og årsberetning
- hovedplan (unntatt låneramme)
- utdeling av selskapets midler
- å avhende eller pantsette fast eiendom eller andre større kapitalgjenstander
- å foreta investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne
- avtaler om tilleggstjenester
- valg av styre
- valg av styrets leder og nestleder
- valg av revisor
- valg av avviklingsstyre ved beslutning om oppløsning av selskapet. Avviklingsstyret velger selv sin leder og nestleder

6. Alternativer for stemmevekting

Rådmannskollegiet anbefaler at følgende bestemmelser ligger til grunn ved valg av modell for stemmevekting:

- Stemmevekten begrenses oppad til 49,99 %
- Stemmevekting ved at hver kommune har én stemme hver, uavhengig av innbyggertall. Dagens praksis med 1 representant fra hver deltakerkommune i representantskapet videreføres.
- Nordre Follo kommune får 1 eller 2 stemmer, basert på de to kommunenes deltakelse i selskapene i dag. De øvrige deltakerne får 1 stemme hver.
- Antall stemmer for selskapene i 2020 baseres på folketallet per 1. januar 2019, og justeres deretter årlig basert på folketallet per 1. januar foregående år. Hver deltakers stemmeandel er proporsjonal med deltakerens andel av det totale innbyggertall i det interkommunale selskapet, men begrenset oppad til 49,99 %.

HOVEDALTERNATIVER FOR STEMMEVEKTING:

Alt: 1 En stemme pr. deltaker

Kommune	Follo Brannvesen IKS	Krise- og incest senteret i Follo IKS	Nordre Follo Renseanlegg IKS	Follo Ren IKS
Nordre Follo	1	1	1	1
Nesodden	1	1		1
Frogn	1	1		1
Ås	1	1	1	1
Vestby		1		
Enebakk	1	1		
Sum:	5	6	2	4
Stemmer				

Alt.:2 Tilnærmet vektning etter størrelse (innbyggertall), men største deltaker skal ha maksimalt 49,99 % stemmevekt. Årlig innbyggerantall legges til grunn for fordelingen. 1 stemme for 0-10 000 innbyggere, og deretter ytterligere 1 stemme for hver påbegynt 10 000 innbygger

Kommune	Innbyggere	Follo Brannvesen	Krise- og incestsent ¹	Nordre Follo Renseanlegg	Follo Ren IKS
Nordre Follo	58 237	48,49 %	42,22 %	74,12 % ²	51,17 % ³
Nesodden	19 488	16,22 %	14,13 %	0	17,12%
Frogn	15 761	13,22 %	11,43 %	0	13,85 %
Ås	20 335	16,93 %	14,75 %	25,88 %	17,86 %
Vestby	17 824	0	12,92 %	0	0
Enebakk	6 285 (57% ⁴ innbyggere)	5,23 %	4,55 %	0	0
Sum:	137 930	100 %	100 %	100 %	100 %

Prosentandelene omdannes til antall stemmer etter årlig justering av innbyggertall pr. 1. januar foregående år. Én kommune kan ikke ha 50 % eller mer av stemmene.

Alt.: 3 Årlig innbyggerantall legges til grunn for fordelingen. 1 stemme for 0-10 000 innbyggere, og deretter ytterligere 1 stemme for hver påbegynt 10 000 innbygger

Kommune	Innbyggere	Follo Brannvesen	Krise- og incestsent ⁵	Nordre Follo Renseanlegg	Follo Ren IKS
Nordre Follo	58 237	6	6	6	6
Nesodden	19 488	2	2	0	2
Frogn	15 761	2	2	0	2
Ås	20 335	3	3	3	3
Vestby	17 824	0	2	0	0
Enebakk	6 285 (57% ⁶ innbyggere)	1	2	0	0
Sum:	137 930	14	17	9	13

² Hvordan gjøre dette?

³ Hvordan gjøre dette?

⁴ Innbyggertall pr. 01.01.2019 for Enebakk er 11 026.

Alt.: 4 Nordre Follo kommune 1 eller 2 stemmer basert på de 2 kommunenes deltakelse i selskapene i dag. De øvrige eierkommunene får 1 stemme hver.

Kommune	Follo Brannvesen	Krise- og incest senteret i Follo	Nordre Follo Renseanlegg	Follo Ren IKS
Nordre Follo	2	2	2	2
Nesodden	1	1		1
Frogn	1	1		1
Ås	1	1	1	1
Vestby		1		
Enebakk	1	1		
Sum:	5	7	3	5

I dagens selskapsavtaler for Follo LMS og FB er det prosentandeler som er lagt til grunn for eierandeler og ansvarfordeling samt fordeling av kostnader. Selskapene der kommuner går ut av samarbeidet, vil måtte tilbakebetale innskuddet/innestående midler til de kommunene som trer ut av samarbeidet.

7. Hva skjer hvis kommunene ikke blir enige?

I utgangspunktet gjelder en selskapsavtale inntil ny selskapsavtale er vedtatt av kommunestyret i eierkommunene. I IKS-loven § 26, andre ledd første punktum står det imidlertid «*Ved eierskifte trer erververen inn i overdragerens samtlige rettigheter og forpliktelser overfor de øvrige deltakere*». Dette vil gjelde selv om det ikke er vedtatt nye selskapsavtaler. Dette omfatter selskapets deltakere, selskapets hovedkontor, deltakernes eier- og ansvarsandel samt antall medlemmer i representantskapet. Stemmevekten påvirkes ikke av denne bestemmelsen, så hver deltaker (også Nordre Follo) vil få én stemme hver.

Dersom det blir vanskelig å komme til enighet om nye selskapsavtaler, vil IKS-lovens bestemmelser om eierskifte, uttreden og oppløsning være interessante.

I forbindelse med den siste kommunereformen er det imidlertid fremmet flere forslag til unntaksbestemmelser i IKS-loven, som er relatert til endret kommunestruktur i Norge. Disse er omtalt i rapporten *Selskaper og kommunereform* (KS FoU prosjektnr. 154002), datert 3. mai 2016. Denne rapporten omtaler også bestemmelser i Lov av 15. juni 2001 nr. 70 om *fastsetjing og endring av kommune og fylkesgrenser* (Inndelingsloven), som er relevante for uttreden av et IKS og krav om endring av selskapsavtalen. I eksemplene under er dette kommentert med henholdsvis KS 154002 og *Inndelingsloven*.

IKS-lovens § 26 *Eierskifte* lyder slik:

- Første ledd: *Selskapsandel kan bare overdras til ny deltaker med samtykke fra alle de øvrige deltakerne. KS 154002 antyder at krav om samtykke fra alle ikke vil gjelde der årsak til overdragelse skyldes kommunesammenslåing.*
- Annet ledd: *Ved eierskifte trer erververen inn i overdragerens samtlige rettigheter og forpliktelser overfor de øvrige deltakere. Dette gjelder ikke overføring av stemmeandel (KS 154002).*

I IKS-lovens § 30 *Uttreden er det beskrevet regler for uttreden av selskapet.*

- Første punktum: Den enkelte deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette. *Inndelingsloven § 16*, første punktum innebærer at kommuner som er deltakere i et IKS, der noen av deltakerne har fått endret sine grenser, får en kortere frist til å si opp sitt deltakerforhold i selskapet enn det som følger av IKS-lovens § 30. Fristen er seks måneder i stedet for ett år, forutsatt at oppsigelsen kommer innen ett år etter kommunesammenslåingen.
- Sjuende ledd, første punktum: *Representantskapet eller hver av de øvrige deltakerne kan bringe spørsmålet om uttreden inn for departementet innen en måned etter at selskapet har mottatt melding om uttreden.*
- Sjuende ledd, tredje punktum: *Departementet kan, også selv om vilkår for øyeblikkelig uttreden finnes å være til stede, gi pålegg om at deltakerforholdet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom, eller inntil videre, hvis samfunnsmessige interesser, herunder hensyn til publikum i en eller flere av de deltakende kommuner eller fylkeskommuner, eller hensynet til de enkelte deltakere, tilsier dette.*

IKS-lovens § 32 *Oppløsning* lyder slik:

- Første ledd, første punktum: *Selskapet kan oppløses dersom deltakerne er enige om det.*
- Fjerde ledd: *Oppløsning av selskapet må godkjennes av departementet. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av avviklingen.*

Inndelingslovens § 16, annet punktum gir deltakere i et IKS en frist på ett år etter at kommunesammenslåingen ble iverksatt, for å få realitetsbehandlet krav om endring av selskapsavtalen. Realitetsbehandlingen skal da gjennomføres innen seks måneder.

8. Vurdering

Modell for stemmevekting

Kommunene på Nedre Romerike har i mange år hatt en solidarisk tilnærming til styring av IKS-ene. Dette innebærer blant annet at eierkommunene har én stemme hver i selskapene, uavhengig av folketallet.

Dagens solidariske system har tilsynelatende fungert bra. Dette er basert på:

- Gevinster for alle gjennom stordriftsfordeler
- Vilje til godt regionalt samarbeid
- Respekt for økonomiske og politiske ulikheter

Ett alternativ til denne modellen er å gjøre stemmevekten proporsjonal med eierandelen, som i dette tilfellet er basert på folketallet. I og med at eierandelen også representerer deltakernes økonomiske ansvar for selskapet, kan det oppleves logisk at innflytelsen på selskapets beslutninger blir tilsvarende. I Follo gjelder dette blant annet Follo Ren IKS og Nordre Follo Renseanlegg IKS.

I mange interkommunale selskap er stemmevekting proporsjonal med folketallet hos deltakerne. Et eksempel på dette er Øvre Romerike Avfallsselskap IKS (ØRAS).

Ved etablering av Nordre Follo kommune vil Oppegård og Ski samlet sett få en mindre relativ stemmevekt enn de har i dag, dersom Nordre Follo kun får én stemme. Tilsvarende vil de øvrige kommunene få økt sin relative stemmevekt. Samtidig øker forskjellen mellom stor og liten kommune; Nordre Follo med sine over 58 000 innbyggere mot Enebakk sine ca. 11 000 innbyggere.

En annen løsning kan være at Nordre Follo tar med sine stemmer (Oppegård og Ski) inn i de interkommunale selskapene de var deltakere i.

Et alternativ til dagens ordning (1 deltaker = 1 stemme) og 2 stemmer til Nordre Follo kommune kan være en befolkningsproporsjonal modell med trinnvis økning av antall stemmer, slik som vist i alternativ 2. Dette innebærer et brudd med dagens solidariske linje, men vil gi en logisk modell for påvirkningsmulighet i forhold til økonomisk ansvar.

Rådmannskollegiet erkjenner at endring av modell for stemmevekt er politisk krevende. Rådmennene vil imidlertid understreke at konsekvensene av endret modell vil være få, da de fleste vesentlige endringene i selskapsavtalen fortsatt vil kreve likelydende vedtak i samtlige kommunestyre. Det er også mulig å skape økt robusthet ved visse beslutninger, for eksempel om økonomiplan, ved å kreve kvalifisert flertall for slike saker. Dette er nærmere kommentert under. Skal grunnlaget for beslutning fattes ut fra bruk eller kostnadsdekning, så kan det bety at én kommune får full beslutningsmyndighet over de andre samarbeidskommunene.

Det er et viktig prinsipp at alle deltakerne opplever at de har reell medvirkning på beslutninger. Dersom en skulle endre representantskapene i samsvar med kostnadsnøkkelen, vil et viktig prinsipp være at flertallet må bestå av mer enn én kommune.

Det er mange ulike måter å løse stemmegiving på, men fokus er på hva representantskapet *faktisk* beslutter, og velge en modell som er tilpasset det aktuelle selskapet. Det vil si at det ikke nødvendigvis er den beste løsningen å oppnå identiske løsninger for stemmegiving i representantskapene i alle selskapene i Follo. Det vurderes for eksempel at avløpsselskapene må behandles separat fordi de er kapitaltunge, og det bør åpnes også opp for at det kan være andre spesialhensyn som må tas i de ulike selskapene.

Krav til kvalifisert flertall i selskapsavtalen

IKS-loven krever at lånerammen for et interkommunalt selskap skal vedtas av alle deltakerkommunene. Det samme gjelder deltakernes innskuddsplikt i selskapet. Øvrige økonomiske saker kan imidlertid besluttes med flertallsvedtak i representantskapet.

Praksis frem til i dag har vært at eierkommunene har forsøkt å bli enige om budsjetter, økonomiplan og investeringer. Konsensusprinsippet har stått sterkt. Det vil imidlertid kunne oppstå situasjoner der et lite mindretall i praksis kan sperre for gode tiltak for selskapet.

En eventuell endring av stemmevektingen etter etablering av Nordre Follo kommune kan oppfattes som en svekkelse av konsensuspraksisen. Eventuell endring fra simpelt til kvalifisert flertall i tunge økonomiske saker vil også kunne gi et slikt signal. Ved å innføre krav om kvalifisert flertall for noen saker vil imidlertid «obstruksjoner» kunne forebygges – både fra de minste og de største kommunene. Dette vil gi mer robuste vedtak i representantskapet og derigjennom skape bedre forutsigbarhet i kommunenes styring av selskapet.

For å sikre bred forankring for saker av stor økonomisk betydning foreslår rådmannskollegiet krav om to tredels flertall i representantskapet for den årvisse behandlingen av økonomiplan. Det bør i tillegg

kreves at blokkering av et flertallsvedtak i disse sakene må støttes av minst to deltakere. Dette forslaget gjelder i utgangspunktet dersom stemmevektning endres i forhold til dagens praksis.

Krav om kvalifisert flertall i andre saker kan også vurderes, ref. oversikten som er vist i kap. 6.

30.01.2020

KMSW

